

Verkehrsinfrastrukturinvestitionen der
Gebietskörperschaften - ein sozio-ökonomi-
scher und politischer Entscheidungsprozeß

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Wirtschaftswissenschaften

durch den Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

G e r d V o l l e r s
aus Vechta

1974
—

Münster 1975

1.Berichterstatter: Prof.Dr.H.St.Seidenfus

2.Berichterstatter: Prof.Dr.M.Borchert

Dekan: Prof.Dr.E.Helmstädter

Tag der mündlichen Prüfung:27.November 1974



InhaltsverzeichnisSeite

Einführung

A. Verkehrswegebau als essentieller Bestandteil der Beziehungen zwischen privaten und öffentlichen Aktivitäten	8
1. Die Stellung des individuellen Verkehrsmittels in der Präferenzstruktur privater Wirtschaftseinheiten	10
1.1. Die konventionelle Einschätzung des Automobils seitens der Mitglieder einer modernen Industriegesellschaft	13
1.2. Die Bestrebungen des gewerblichen Kraftverkehrs in einer arbeitsteilig organisierten Wirtschaft	19
2. Die Gestaltungsansprüche der Verkehrsteilnehmer als entscheidungsdeterminierende Strukturvariable	24
3. Die öffentliche Investitions- und Ausgabenentscheidung als Grundlage für die Ertragskraft privater Investitionen	32
3.1. Regionale Wirkungen verkehrsinfrastruktureller Maßnahmen der Gebietskörperschaften	34
3.2. Sektorale Effekte straßenbaupolitischer Aktivitäten	39
4. Rückwirkungen verkehrswegebaulicher Entscheidungen auf den Handlungsbereich hoheitlicher Entscheidungsträger	44
4.1. Konjunkturpolitische Auswirkungen	48
4.2. Wachstumspolitische Folgen	64
5. Zusammenfassung	72



Digitized by the Internet Archive
in 2026

B. Möglichkeiten der Berücksichtigung privater Interessen bei den Entscheidungen über Umfang und Struktur öffentlicher Verkehrswegebau- maßnahmen	76
1. Der durch geltende Rechtsnormen gegebene Aktionsraum der Gebiets- körperschaften	79
1.1. Die Straßenbaulast des Bundes, die gesetzlichen Vorbehalte und die Finanzhilfen an die anderen Träger der Straßenbaulast	81
1.2. Die Trägerschaften anderer Ge- bietskörperschaften	84
1.2.1. Die Straßenbaulast des Landes Nordrhein-West- falen	84 a
1.2.2. Die Straßenbaulast der Kreise, kreisfreien Städte und Gemeinden und die föderativen Zu- wendungen an die kommu- nalen Baulastträger	85
1.3. Organisatorische Gegebenheiten nordrhein-westfälischer Verkehrs- wegeplanungen	89
1.4. Der Einfluß der finanziellen Lei- stungsfähigkeit der Baulastträger auf die Effektivität der Rechts- normen	92
1.5. Zusammenfassung	106
2. Die Einflußnahme politischer Meinungs- träger auf die Handhabung der rechtli- chen Normen	110
2.1. Die Straßenbauausgaben des Lan- des Nordrhein-Westfalen im Lich- te parteipolitischen Kalküls	117
2.1.1. Das Gewicht der Parteien und ihrer Organe bei der politischen Willensbil- dung und im Prozeß par- lamentarischer Entschei- dungsfindung	119

2.1.2.	Die programmatischen Aussagen der Parteien zum Verkehrswegebau	138
2.1.3.	Resultate parlamentarischer Etatberatungen unter besonderer Berücksichtigung der Straßenbaupositionen	149
2.1.4.	Zusammenfassung	162
2.2.	Die Bedeutung nicht-verfassungsmäßig institutionalisierter politischer Kräfte im parlamentarischen Entscheidungsprozeß	165
2.2.1.	Die Merkmale und die Einwirkungsmöglichkeiten wirtschaftlicher Machthaber und organisierter Interessen	166
2.2.2.	Die Gewichtigkeit und die Problematik einer konfigurierten Öffentlichkeit und ihrer Medien	187
2.2.3.	Exkurs: 2 Planungsbeispiele	200
2.2.3.1.	Der Fernstraßenring zur Umgehung des Münchener Stadtgebietes	203
2.2.3.2.	Das Projekt des dritten internationalen Verkehrsflughafens in Nordrhein-Westfalen	218
2.2.3.3.	Schlußfolgerungen	235
2.3.	Zusammenfassung	242
3.	Der Einfluß bürokratischer Mitwirkungsorgane auf die Wahrnehmung öffentlicher Verkehrswegebaukompetenzen durch die gewählten Vertretungskörperschaften	246
3.1.	Der chronologische Ablauf eines kommunalen Rezeptions- und Entscheidungsprozesses - am Beispiel des Planvorhabens einer innerörtlichen Entlastungsstraße in der Gemeinde Wolbeck	259

3.2. Folgerungen	294
4. Verkehrsinfrastrukturelle Maßnahmen im Konflikt zwischen politischer Ak- tivität und langfristigen Erforder- nissen einer hoch entwickelten In- dustriegesellschaft	300

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

a.a.C.	an angegebenen Ort
EBauG	Bundesbaugesetz vom 23.6.1960
BDE	Bundesverband Deutscher Eisenbahnen
BGEI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung vom 19.8.1969
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FStrG	Bundesfernstraßengesetz in der Fassung vom 6.8.1961
GemHVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden vom 26.1.1954
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949
GO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.10.1952
GS NW	Sammlung des bereinigten Landesrechts Nordrhein-Westfalen
GVFG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) vom 18.3.1971
GV NW	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz) vom 19.8.1969
LHO	Landeshaushaltsordnung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 14.12.1971

LStrG	Straßengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesstraßengesetz) vom 28.11.1961
MM	Münchener Merkur
MZ	Münstersche Zeitung
NRW	Nordrhein-Westfalen
o.J.	ohne Jahr
o.O.	ohne Ort
o.V.	ohne Verfasser
RAST	Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen
RGBI	Reichsgesetzblatt
SGV NW	Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
StrReg	Gesetz über die einstweilige Neuregelung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung vom 26.3.1934
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.7.1967
SZ	Süddeutsche Zeitung
VÖV	Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe
WN	Westfälische Nachrichten

E I N F Ü H R U N G

Der hier vorliegende Versuch einer Analyse der Determinanten und Einflußfaktoren verkehrsinfrastruktureller Entscheidungen sowie der spezifisch politische, sozialen und administrativen Spannungsverhältnisse in einem föderativ organisierten Gemeinwesen mit Hilfe einer Untersuchung einzelner Teilbereiche der "Infrastruktur des politischen Lebens"¹ soll dazu beitragen, die komplexe Problematik öffentlicher Infrastrukturaktivitäten zu vergegenwärtigen.

Ausgangspunkt der vorliegenden Studie ist die Tatsache, daß sich in den Sozialwissenschaften die Handlungsabläufe durch eine unterschiedliche Interpretation verschiedener Situationselemente kennzeichnen lassen, mithin die Notwendigkeit besteht, aus der "Fülle des Wirklichen"² einen besonderen Teil herauszuheben, "um diesen Teil dann unter einem spezifischen Aspekt zu untersuchen"³. Kennzeichnend für die gegenwärtige Situation der Bundesrepublik ist, daß eine Vielzahl der in einer Gesellschaft anfallenden Bedürfnisse in unterschiedlichem Ausmaß in bewußtes politisches Handeln umgesetzt wird. Da jedoch jedes politische System über Wege verfügt, auf denen die Bedürfnisse kommuniziert werden, gilt es entsprechend der Thematik dieser Arbeit, insbesondere den gruppen-

1 Massing, Otwin, Vergleichende politische Analyse (Comparative Government and Politics) - Zur Konvergenz von Soziologie und Politikwissenschaft, in: Politikwissenschaft, a.a.O., S. 255.

2 Narr, Wolf-Dieter, Logik der Politikwissenschaft - eine propädeutische Skizze, in: Politikwissenschaft, hrsg. v. Gisela Kress und Dieter Senghaas, Frankfurt a. Main 1972, S. 13.

3 Ebenda.

spezifischen Internalisierungsmechanismen und Bedingungsverhältnissen in einer parlamentarischen Demokratie nachzugehen. Eine solche Systemperspektive anerkennt die Bedürfnisbefriedigung als einen politischen Prozeß, dessen konkrete Resultate nicht nur Ergebnisse von Interdependenzen ökonomischer und/oder soziokultureller Art sind, sondern gleichzeitig auch als Produkte von Bewertungsprozessen gelten können¹.

Aufgrund des Fehlens eines geschlossenen politischen Modells demokratisch-marktwirtschaftlich organisierter Entscheidungssysteme galt es, für eine Untersuchung der Beziehungsverhältnisse im Teilsystem 'Verkehrsinfrastruktur' ein Konzept theoretischer Hilfskonstruktionen zu erarbeiten. In diesem Sinne mußte sich der Autor bei seiner Analyse der politisch-ökonomischen Zusammenhänge mit der Auswertung zahlreicher Einzeluntersuchungen begnügen, wobei gezwungenermaßen sehr heterogenem Material Beachtung geschenkt wurde. Ein sekundär analytisches Vorgehen bot sich auch schon deshalb an, da ein allgemein akzeptierter Interpretationsrahmen politischer Handlungen noch nicht entwickelt wurde, bzw. unter den gegebenen Umständen nicht verwandt werden konnte². Damit beinhaltet diese Arbeit den Versuch, durch eine systematische Darstellung der politischen Ent-

-
- 1 Vgl. Badura, Bernhard, Bedürfnisstruktur und politisches System, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972, S. 7.
 - 2 Erste Ansätze wurden im Zentrum Berlin für Zukunftsforschung erarbeitet, konnten allerdings aus arbeitstechnischen Gründen nicht berücksichtigt werden. Vgl. Zentrum Berlin für Zukunftsforschung e.V., Inhaltsanalytische Fassung politischer Zielsysteme von Ulrich Neveling u.a., Z.B.Z.-Bericht 10, Berlin 1970, ferner: Nagel, Albrecht, Leistungsfähige Entscheidungen in Politik und Verwaltung durch Systemanalyse, Berlin 1971,

scheidungselemente einen Beitrag zur Erfassung der spezifisch politischen, sozio-ökonomischen aber auch administrativen Aspekte politischer Aktivitäten in parlamentarisch-demokratischen Herrschaftssystemen zu leisten. Da überdies die vielfältigen und unterschiedlichen staatlichen Maßnahmen nicht immer unmittelbar die Interessensphäre jedes einzelnen Bürgers betreffen, entschied sich der Autor für einen politischen Entscheidungsbereich, der durch eine ausgeprägte Erwartungsstruktur seitens der Bürger einer entwickelten Wirtschaftsgesellschaft gekennzeichnet ist und innerhalb dessen die politisch Handelnden noch dazu neigen, zahlreichen Aufgaben einen Pflichtcharakter zuzuerkennen. In diesem Sinne erstreckt sich die Analyse auf den speziellen Sektor der Verkehrsinfrastrukturpolitik, insbesondere auf den Bereich des öffentlichen Straßenbaus im Lande Nordrhein-Westfalen.

Da die realisierte (aber auch unterbliebene) Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand als Ergebnis eines politischen Willensbildungsprozesses interpretiert wird, bilden die Elemente dieses Prozesses (Zielvorstellungen und Entscheidungsmaxime der politisch Handelnden, artikulierten Interessen und latente Bedürfnisse der positiv und/oder negativ Betroffenen) das gedankliche Gerüst des ersten Hauptteils der Untersuchung. Im zweiten Hauptteil werden dann die dezidierten Meinungen und Vorstel-

Deutsch, Karl W., Politische Kybernetik, Modelle und Perspektiven, Freiburg i.Br. 1969 sowie speziell für die Problematik der Infrastrukturpolitik: Weiss, Dieter, Infrastrukturplanung. Ziele, Kriterien und Bewertung von Alternativen, Berlin 1971.

lungen der Bürger und Verkehrsteilnehmer den institutionellen Möglichkeiten sowie den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsverhältnissen gegenübergestellt, wobei anhand konkreter Fallstudien das Ausmaß politischer Realisation aufgezeigt wird. Den Abschluß der Untersuchung bilden Ausführungen zu den mittel- und langfristigen Erfordernissen der die gesamtgesellschaftlichen Zusammenhänge würdigenden Verkehrs-(infra-)struktur-politischen Aktivitäten hoheitlicher Entscheidungsträger. Um den Untersuchungsgegenstand bzw. die Problematik sozio-politischer Entscheidungen auch terminologisch abzugrenzen, müssen zunächst die Begriffe "Verkehrsinfrastruktur" und "Demokratie" näher bestimmt werden, deren sich der Autor im Rahmen dieser Arbeit bedient.

Dem Ansatz von JOCHIMSEN folgend wird - entsprechend der speziellen Fragestellung dieser Untersuchung - lediglich der materielle Teilbereich der Infrastruktur als Begriffsgrundlage gewählt. Er umfaßt "die materiellen Voraussetzungen der wirtschaftlichen Entwicklung im Sinne der Verfügbarkeit von Basisdiensten"¹. Der diesen Anlagen² eigene Investitionscharakter betrifft nach STOHLER Ausgaben, "die zwar für öffentliche Güter getätigt werden, jedoch insofern Investitionen darstellen, als gegenwärtigem Aufwand zukünftige Erträge entsprechen"³.

1 Jochimsen, Raimut, Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966, S. 100.

2 Vgl. ebenda, S. 145 f.

3 Vgl. Stohler, Jacques, Zur rationalen Planung der Infrastruktur, in: "Konjunkturpolitik", Berlin, Bd. 11 (1965), S. 294.

Der sich damit auf den entscheidenden Aspekt, den "Infrastrukturausgaben (= für den Ausbau der Infrastruktur eingesetzte Ressourcen)"¹ stützende Begriffsansatz leitet unter Berücksichtigung der technischen und ökonomischen Merkmale der materiellen Infrastruktur² über zu den "besonderen" Mechanismen ihrer Realisierung. Die sich zudem aus diesen Merkmalen ergebende Konsequenz, daß die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur vom "Staat nach Maßgabe von Verbraucherpräferenzen"³ durchgeführt werden, läßt die Frage nach den Gegebenheiten der staatlichen Planung, Durchführung und Kontrolle einschließlich Finanzierung aufkommen. Entsprechend den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik obliegt diese Aufgabenwahrnehmung den Gebietskörperschaften der öffentlichen Hand bzw. den für die Planung und Durchführung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen zuständigen Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsinstanzen⁴.

1 Frey, René L., Infrastruktur, Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, Tübingen 1970, S. 23.

2 Vgl. Puf, Peter Rüdiger, Planung der Infrastruktur, in: "Planung im Verkehrssektor", Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 54, Göttingen 1969, S. 221 sowie Stohler, J., Zur rationalen Planung der Infrastruktur, a.a.O., S. 282 f.

3 Puf, P.R., Planung der Infrastruktur, a.a.O., S. 222.

4 Maywald, Werner, Möglichkeiten zur Verbesserung der Koordination bei der Planung und Durchführung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen, in: Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 71, Göttingen, S. 17.

Die damit zum Ausdruck gebrachte fundamentale Gültigkeit des Demokratieprinzips läßt sich wie folgt näher kennzeichnen:

Im bei uns geläufigsten Verständnis der Herrschaftssysteme versteht sich entsprechend dem politischen Selbstbild der 'westlichen' Gesellschaften die Demokratie als eine "politische Methode, das heißt: (als) eine gewisse Art institutioneller Ordnung, um zu politischen - legislativen und administrativen - Entscheidungen zu gelangen"¹. Um eine solche Methode hinreichend zu charakterisieren, ist es allerdings notwendig anzugeben, von wem und wie diese Entscheidungen getroffen werden. In diesem Sinne beziehen sich die nachfolgenden Ausführungen auf die Definition SCHUMPETERS, der die demokratische Methode als "diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen (bezeichnet), bei welcher einzelne Entscheidungsbefugnis vermittelt eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben"². Die These vom "Wettbewerb zwischen den (parteigebundenen, d. Verf.) Führungsanwärtern um die Stimmen der Wählerschaft"³ liefert uns gleichzeitig unter dem Aspekt des "Konkurrenzkampfes um Macht und Amt"⁴ den Schlüssel für das Verständnis der parlamentarisch-administrativen Tätigkeiten auf dem Sektor der Verkehrsinfrastrukturpolitik, da sie den demokratischen Weg der Umsetzung der zu befrie-

1 Schumpeter, Joseph A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., Bern 1950, S. 384.

2 Ebenda, S. 428.

3 Ebenda, S. 452.

4 Ebenda, S. 448.

digenden Bedürfnisse der Gesellschaft in den Bereich der öffentlichen Tätigkeit wiedergibt. Insofern sind für die demokratische Methode die politischen Maßnahmen (oder Unterlassungen) "bloße Nebenprodukte des Kampfes um die politischen Ämter"¹.

Angesichts der Tatsache, daß die wesentlichen Vorarbeiten zu dieser Untersuchung in der Zeit vor der "Energiekrise" (November 1973) und den Verkehrsbeschränkungen vorgenommen wurden, beziehen sich die nachfolgenden Aussagen vornehmlich auf die bis dahin dominierenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturdaten. Gleichwohl lassen neueste Erhebungen erkennen, daß ein grundlegender Wandel, insbesondere in der Einschätzung des Individualverkehrs, gegenwärtig noch nicht abzusehen ist, im Gegenteil, daß das Auto in der Gesellschaft der Bundesrepublik nach wie vor ein "unverzichtbarer Bestandteil des sozialen Verhaltens sei"².

1 Schumpeter, J.A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, a.a.O., S. 454.

2 FAZ vom 25.6.1974.

A. Verkehrswegebau als essentieller Bestandteil der Beziehungen zwischen privaten und öffentlichen Aktivitäten

Der für diesen Teilbereich der materiellen Infrastruktur eigentümliche Dualismus von konsumtivem und produktivem Komplementaritätsverhältnis dient angesichts der grundsätzlich "wirtschaftlich-interessenorientierten"¹ Perspektiven der Individuen als Ausgangspunkt und Gliederungsaspekt dieses Untersuchungsabschnittes, um so die Hintergründe politischer "Frontbildungen"² sowie die auf allen Ebenen des föderalistischen Gemeinwesens zu beobachtenden Auseinandersetzungen, um straßenbaupolitische Initiativen und 'erforderliche' Ausmaße einzelner Ausgabekategorien zu verdeutlichen. Da sowohl durch die Periodisierung des politischen Entscheidungsprozesses (Haushalts- und Legislaturperioden)³ in diesem öffentlichen Aufgabenbereich als auch durch die noch genauer zu erläutern- de föderalistische Trennung der Zuständigkeitsbereiche⁴ Vorbedingung und Rahmen der budgetären Entscheidungsprozesse so geschaffen sind, daß überhaupt ein den Individuen bewußter Verhaltensspielraum existiert, innerhalb dessen sich politische

1 Bethusy-Huc, V., Gräfin von, Demokratie und Interessenpolitik, Wiesbaden 1962, S. 165.

2 Ebenda, S. 160.

3 Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth, Intertemporale Spillovereffekte und öffentlicher Haushalt, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Heinz Haller, Lore Kullmer, Carl S. Shoup, Herbert Timm, Tübingen 1970.

4 Vgl. Ausführungen im Teil B 1. dieser Arbeit, sowie Ellwein, Thomas, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Wissenschaft von der Politik, 1. Bd., 2. Aufl., Köln - Opladen 1965, S. 33.

Schwerpunkte setzen lassen, ist nicht nur die Existenz nachfragedeterminierender Einflußfaktoren von Bedeutung, sondern auch Umfang und Richtung der Attitüden.

Versucht man das Ausmaß der Berücksichtigung der Wählerpräferenzen im politischen Wettbewerbsprozeß zu ermessen, so ist von den Zielen und Erwartungen der politischen Akteure auszugehen. Eine Analyse realisierter Infrastrukturaktivitäten und politischer Vorstöße in diesem Aufgabenbereich hat davon auszugehen, daß die Aktivitäten der politischen Instanzen als das Ergebnis eines politischen Willensbildungsprozesses aufzufassen sind, in dem die Festlegung des Budgets im Zusammenspiel zwischen Exekutive, den Vertretungskörperschaften und den bürokratischen Institutionen erfolgt¹.

Die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung vollzieht sich dabei innerhalb eines politischen Handlungsspielraumes und ist vor dem Hintergrund eines gesellschaftlichen Interessenwettbewerbs bei einer Vielzahl öffentlicher Aufgaben der konkreten politisch-sozialen Situation zu beurteilen².

-
- 1 Vgl. Häuser, Karl, Über Ansätze zur Theorie der Staatsaufgaben, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd.47, hrsg. v. Herbert Timm und Heinz Haller, Berlin 1967, S. 48.
 - 2 Vgl. Ewingmann, Dieter, Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe, ein Beitrag zur positiven Theorie öffentlicher Bedarfe, in: Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 2171, Opladen 1971, S. 17.

1. Die Stellung des individuellen Verkehrsmittels
in der Präferenzstruktur privater Wirtschaftseinheiten

Da Struktur und Umfang öffentlicher Ausgaben im Bereich der (Verkehrs-)Infrastruktur nicht nur Ausfluß institutionalisierter Tätigkeits- bzw. Aufgabenbereiche und (sozio-ökonomischer) Zielvorstellungen der politischen Entscheidungsträger sind, sondern zugleich von Vorstellungen und Erwartungen auf der Seite der tatsächlichen oder potentiellen Nutzer der öffentlichen Einrichtungen mitbestimmt werden, gilt es, den nachfragedeterminierenden physischen, sozialen und psychischen Einflußfaktoren¹ nachzugehen.

Die damit für das Verständnis des politischen Prozesses der Ausgabenbewilligung notwendige Kenntnis der "Motive als Kräfte, die das Verhalten von Individuen in eine bestimmte Richtung, auf Ziele, lenken"² und die eine Antwort auf die Frage nach dem "Warum" einer Handlung zu geben erlauben³, hat von der grundlegenden Bedeutung des individuellen Interesses als "Prinzip der Gesellschaft"⁴ auch bei den als öffentlich anerkannten und föderalistisch geregelten Aufgaben des Straßenbaus auszugehen.

1 Vgl. Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe, a.a.O., S. 22.

2 Katona, George, Das Verhalten der Verbraucher und Unternehmer, Tübingen 1960, S. 35.

3 Vgl. Bohn, Peter, Konsumenten- und Sparerverhalten, in: Beiträge zur Erforschung der wirtschaftlichen Entwicklung, Heft 14, Stuttgart 1969, S. 23.

4 Stein, Lorenz von, Geschichte der sozialen Bewegung des Verbandswesens, Bd. I, Darmstadt 1959, S. 43.

21

Dabei sollen aber nicht so sehr die Bestimmungsgründe und die "organisatorische Gestaltungskraft der (wirtschaftlichen) Primärinteressen"¹ in den Vordergrund der Analyse gerückt werden. In einer differenzierenden Betrachtung sind vielmehr die darüber hinausgehenden motivationsfähigen Interessen über den 'Umweg' des Automobils zu berücksichtigen. In diesem Sinne wird versucht, Anhaltspunkte für mögliche "Prädispositionen"² in den Wünschen und Forderungen der Wirtschaftssubjekte sowie in ihrer Beurteilung der durchgeführten oder unterlassenen Straßenbaumaßnahmen der Gebietskörperschaften zu gewinnen. Untersuchungsgegenstand ist also die Frage, inwieweit entscheidungsrelevante Verhaltensparameter existieren, die durch öffentliche Ausgabenentscheidungen im Straßenbausektor tangiert werden, so daß sie im politischen Kommunikationsprozeß eine Rolle spielen.

Die unmögliche Trennung der Grundhaltungen (Motive)³ von den "Einstellungen und Erwartungen"⁴ als Bestimmungsfaktoren menschlichen Verhaltens- die wiederum von den bisherigen Aktivitäten der öffentlichen Hände auf dem Straßenbausektor nicht unbeeinflusst sind⁵ - läßt es im besonderen Maße angebracht erscheinen, sich den subjektiven Elementen und den

1 Wössner, Jacobus, Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens, Tübingen 1961, S. 72.

2 Bledjian, Frank, Wirkungen der Massenkommunikation auf die Einstellungen der Rezipienten, in: Analyse der Massenkommunikation: Wirkungen, Gesellschaft und Kommunikation, Bd. 7/2, hrsg. v. K.G. Specht, Düsseldorf 1972, S. 19.

3 Vgl. Bohn, P., Konsumenten- und Sparerverhalten, a.a.O., S. 23.

4 Ebenda.

5 Vgl. Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe, a.a.O., S. 22.

daraus resultierenden Anspruchsniveaus zuzuwenden. Dies gilt um so mehr, als ein sichtbarer (durch den Straßenbau mitbeeinflußter) Trend zu einer Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse besteht, der die Wirtschaftssubjekte empfindlicher auf regionale Leistungsunterschiede im 'Standard' des Verkehrsraumangebots reagieren läßt und die Leistungserwartungen zu heben vermag¹. Als eine der Hauptursachen für den Anstieg der sozialen Normerwartungen ist die erhöhte Mobilität der Individuen in einer hochentwickelten Industriegesellschaft anzusehen, "die dem Einzelnen vielfältige Vergleichsmöglichkeiten"² erschließt und zu an bestimmten Standardregionen orientierten Erwartungen bezüglich einer "kommunalen Grundausstattung"³ geführt hat.

1 Vgl. Bertram, Jürgen, Staatspolitik und Kommunalpolitik, in: Schriftreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Bd. 15, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967, S. 54 f.

2 Ebenda, S. 55.

3 Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe, a.a.O., S. 41.

1.1. Die konventionelle Einschätzung des Automobils
seitens der Mitglieder einer modernen Industrie-
 gesellschaft

Eine Analyse der "Straßenverkehrsbedürfnisse"¹ der Individuen hat von den Ursachen der privaten 'Auto'-Mobilisierung der Bevölkerung auszugehen, da der Motorisierungsgrad einer Volkswirtschaft in der Beanspruchung des Verkehrswegenetzes und den Ansprüchen der Wirtschaftssubjekte seinen "sichtbaren Niederschlag" findet und an die "gesellschaftliche Verwendung"² des Automobils anknüpft. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, daß das private Automobil ein Konsumgut ist, "dessen Wert sich beim individuellen Gebrauch langsam aufzehrt"³, und das zur Unterhaltung einen Teil des laufenden Einkommens verbraucht. Der unmittelbare objektive Nutzen dieses Teils des "Konsumvermögens" besteht im Gebrauchswert dieses Produkts, da es dem Individuum die Möglichkeit bietet, "sich mobil und relativ unabhängig" fortzubewegen. Daher spricht eine auf die Bildung von privatem Eigentum ausgerichtete Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik⁴, die das Kraftfahrzeug als "Kernstück des jeden kleinen Mannes erreichbaren Privateigentums"⁵ rühmt, simultan den in der Bundesrepublik

-
- 1 Spary, Peter, Wachstums- und Wohlfstandseffekte als Entscheidungskriterien bei öffentlichen Straßenbauinvestitionen, in: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N.F., Heft 37, Berlin 1968, S. 28, passim.
 - 2 Krämer-Badoni, Thomas, Herbert Grymer, Marianne Rodenstein, Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils, Frankfurt 1971, S. 114.
 - 3 Ebenda, S. 29 passim.
 - 4 Vgl. Spary, P., Wachstums- und Wohlfstandseffekte..., a.a.O., S. 28.
 - 5 Helms, Hans Günther, Die Stadt - Medium der Ausbeutung. Historische Perspektiven des Städtebaus, in: Kapitalistischer Städtebau, hrsg. v. H.G. Helms/J.Jansen, Neuwied und Berlin 1970, S. 11.

latent vorhandenen starken Konsumwillen der Verbraucher¹ sowie den Wunsch nach einem größeren, individuell bestimmbaren Freiheitsraum innerhalb einer konformistischen Industriegesellschaft an.

Die zunehmende Verwendung des Automobils zur Vergrößerung der individuellen "geographischen Mobilität"², die es den Mitgliedern einer technisierten Gesellschaft ermöglicht, eine Trennung zwischen Wohnort und Arbeitsplatz vorzunehmen und die eine Umstellung um Freizeitverhalten zur Folge hat³, führt zu dem politisch interessanten Schluß, daß dem Kraftfahrzeug ein "gesellschaftlicher Wert"⁴ zuzumessen ist.

Die Bedeutung des Kraftfahrzeugs für die Individuen in einem entwickelten Gesellschafts- und Wirtschaftssystem (bzw. die Notwendigkeit seiner Bewegung auf den Straßen) läßt sich allerdings nicht allein aus diesen objektiven Funktionen ableiten. Neben den angeführten Leistungen verspricht der Besitz eines Kraftfahrzeugs die Verwirklichung von Wünschen, die aus der sozialen Lage des Individuums in einer hochindustrialisierten und -rationalisierten, arbeitsteilig organisierten Gesellschaft resultieren⁵.

1 Vgl. Ortlieb, Heinz-Dietrich, Unsere Konsumgesellschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4. Jg., Tübingen 1959, S. 119.

2 Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 16.

3 Vgl. ebenda, S. 17.

4 Ebenda, S. 40.

5 Vgl. Kob, Janpeter, Werkzeug, Konsumgut, Machtsymbol. Zur Soziologie des Automobils, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 11. Jg., Tübingen 1966, S. 190.

Um also Ausmaß und Intensität individueller Einstellungen und Intentionen zu ermessen, die die Menschen zum Erwerb des Automobils veranlassen und die damit letztendlich auch das Verlangen nach öffentlichen Nutzungsvoraussetzungen determinieren, gilt es "unter Rekurs auf die gesellschaftliche Realität"¹ weitere Aspekte des ambivalenten Gebrauchswertes zu untersuchen.

Die im Zuge der fortschreitenden Einkommenssteigerung zu beobachtende Wandlung des "Automobilcharakters" vom "Luxusgut der besitzenden Klassen" zum "allgemeinen Gebrauchsgut für alle Bevölkerungsschichten"², die nur die allgemeinen Nivellierungstendenzen in der Gesellschaft widerspiegelt³, ließ den Wunsch nach Erschließung "ungeplanter Verwendungsmöglichkeiten"⁴ immer dringender werden, so daß mittlerweile die reine Zweckbestimmung nur noch eine untergeordnete, in Anbetracht der Verkehrssituation eine weiter schwindende Rolle spielt. Insoweit resultiert der Zwang, das Kraftfahrzeug über seine eigentliche (Transport) "Mittlerrolle"⁵ hinaus in den Rang demonstrativer gesellschaftlicher und technischer Überlegenheit zu heben⁶, aus dem Verlangen, aus dem Prozeß der Uniformierung des Arbeits-

1 Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 54.

2 Ebenda, S. 25.

3 Vgl. ebenda.

4 Ebenda, S. 54.

5 Kob, J., Werkzeug, Konsumgut, Machtsymbol..., a.a.O., S. 190.

6 Vgl. ebenda, S. 185.

prozesses und der sozialen Bedürfnisse auszuscheiden. In diesem Sinne findet also der Anspruch auf Individualität Eingang in die symbolhafte Verwendung des Automobils¹.

Begünstigt durch Autofahrer-Mythen und suggestive Werbung werden dem Automobil Eigenschaften zugeschrieben, die zur Imagebildung und zur imaginären imagebildenden Funktionsverlagerung dieses Kaufgegenstandes beigetragen haben². Damit wurde vor allem von Seiten der Kraftfahrzeugindustrie mit Hilfe der Werbung den psychologischen Erkenntnissen Rechnung getragen, die von einer "engen Beziehung zwischen dem Image und dem Ausdruckswillen einer Persönlichkeit"³ ausgehen. Der das persönliche Beziehungsverhältnis zur Umwelt beeinflussende "gesellschaftsmäßige(n) Bezogenheit"⁴ des Kraftfahrzeugs ist es demnach zuzuschreiben, daß es dem Individuum möglich ist, diesen vermeindlich persönlichkeitsreflektierenden Kaufgegenstand zum Aufbau eines angestrebten Image zu verwenden, obgleich gegenwärtig die "nivellierte Mittelstandsgesellschaft"⁵ der Bundesrepublik bereits eine "deutliche Tendenz zur Unbrauchbarkeit des Autos als statusbeschreibendes Mittel"⁶ erkennen

1 Vgl. Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 55.

2 Vgl. Berth, Rolf, Wähler- und Verbraucherbeeinflussung, Stuttgart 1963, S. 125.

3 Ebenda, S. 171.

4 Ebenda, S. 132.

5 Schelsky, Helmut, Auf der Suche nach der Wirklichkeit, Gesammelte Aufsätze, Düsseldorf, Köln 1965, S. 332.

6 Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 59.

läßt. Dies deshalb, weil die gefahrenen Autotypen in der mittleren Mittelklasse anzahlmäßig zunehmen und sich in der Ausführung mehr und mehr angleichen¹. Die im Zuge des wirtschaftlichen Expansionsprozesses zu beobachtende Anhebung des sogenannten "Schwelleneinkommens"² der Wirtschaftssubjekte, welches den Besitz eines Autos erst ermöglicht, erschließt den Individuen jedoch neue Differenzierungsmöglichkeiten, deren Wahrnehmung sich an der Umsatzentwicklung der Zubehörindustrie ablesen läßt.

Um das Auto als "Statussymbol"³ zu erhalten, sind die Automobilhersteller darüber hinaus dazu übergegangen, eine "Beschleunigung des Modellwechsels"⁴ vorzunehmen, um damit den Käufern eine Chance einzuräumen, ihre individuelle Leistungsfähigkeit sowie ihre Aufgeschlossenheit dem 'Fortschritt' gegenüber öffentlich zu dokumentieren⁵. Damit wurde gleichzeitig im verstärkten Maße der Neigung im Menschen entsprochen, nach außen zu dokumentieren, welcher Gruppe oder Gesellschaftsschicht man anzugehören wünscht⁶.

1 Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 59.

2 Lehbert, Berndt, Die Nachfrage nach Personenkraftwagen in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Studien Nr. 60, Tübingen 1962, S. 19.

3 Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 60.

4 Ebenda.

5 Vgl. ebenda, S. 60 f.

6 Vgl. Berth, R., Wähler- und Verbraucherbeeinflussung, a.a.O., S. 132.

Weitere Eigenarten, die im "Bündel"¹ an Automobildiensten zu finden sind - jedoch nur stichwortartig genannt seien -, sind in ihrer Bedeutung für die Kauf- und Benutzungsmotive wiederum nur im Hinblick auf die Belastungen im Berufsleben und die Identitätsproblematik in modernen Industriegesellschaften abzuschätzen. Hierunter fällt z.B. die Eigenschaft des Automobils als "abgeschlossener Freiheitsraum"², der im Gegensatz zum öffentlichen Milieu der Massenverkehrsmittel eine temporäre Befreiung von Zwängen und Ansprüchen gestattet, da das Wageninnere eine jederzeit individuell verfügbare Privatsphäre zu vermitteln vermag³. Gegenüber den Benutzern öffentlicher Verkehrsmittel bietet sich das Kraftfahrzeug darüber hinaus als "Mittel zur Steigerung des Selbstwertgefühls"⁴ an, zumal sich in Anbetracht der gegenwärtigen Verkehrssituation aus einer anonymen Konkurrenzsituation heraus "Kompensationsergebnisse"⁵ (Agressivität, Bestätigung) herbeiführen lassen.

Damit kommt dem Kraftfahrzeug nicht nur eine große Bedeutung für die Vergrößerung des individuellen Aktionsraumes zu, sondern es vermag auch eine Hilfestellung bei den Bemühungen der in einer unpersönlichen Erlebniswelt agierenden Wirtschaftssubjekten zu leisten, Bestätigung im Alltag zu erlangen.

1 Lehbert, B., Die Nachfrage nach Personenkraftwagen..., a.a.O., S. 14.

2 Kob, J., Werkzeug, Konsumgut, Machtsymbol..., a.a.O., S. 187.

3 Vgl. Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 62.

4 Untersuchung des Instituts für angewandte Sozialwissenschaft (Infas), Bad Godesberg, zitiert in: "Der Spiegel", Nr. 27, 1970, S. 58 f.

5 Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 67 ff.

1.2. Die Bestrebungen des gewerblichen Kraftverkehrs in einer arbeitsteilig organisierten Wirtschaft

Die öffentliche Erörterung der (Straßen-) Verkehrsprobleme in der Bundesrepublik läßt in zunehmendem Maße die Tendenz erkennen, den ständig gestiegenen und weiter steigenden Einsatz des Kraftfahrzeugs zur Bewältigung des Wirtschaftsverkehrs (= Verkehr zur Güterbeförderung)¹ einer pauschalen Kritik zu unterwerfen. Diese Behandlung entspricht jedoch weder den gerade auf dem Sektor des Güterkraftverkehrs zu beobachtenden differenzierten Erscheinungsformen, noch wird sie der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Kraftwagenverkehrs gerecht. Die Vielfalt der Verwendungsmöglichkeiten der sogenannten Nutzfahrzeuge im Rahmen des Produktionsvorganges sowie der Heranschaffung und Distribution der Güter steht dabei einer exakten Abgrenzung der verschiedenen Sparten des Güterkraftverkehrs (gewerblicher Güterverkehr, Werkverkehr, Güterbeförderung durch im Eigentum des Bundes befindlicher Organisationen wie Bundesbahn und Bundespost) bzw. der ökonomischen Dispositionsgrundlagen und Wirtschaftsziele der Fahrzeughalter entgegen. Für eine der Zielsetzung dieser Arbeit entsprechende grundsätzliche Klärung der Zusammenhänge wird deshalb davon ausgegangen, daß die hier interessierenden Ansprüche an die bauliche Aus- und Umgestaltung des Straßennetzes bei den privaten

¹ Vgl. Albrecht, Jürgen, Beziehungen zwischen Straßenverkehr und Wirtschaftsstruktur, Teil I, in: Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, hrsg. v. L. Brandt, Nr. 1125, Köln und Opladen 1963, S. 9.

Fahrzeughaltern auf ihre Bestrebungen zur Verwirklichung möglichst hoher Gewinne zurückzuführen sind. Geht man in diesem Sinne davon aus, daß in einer freiheitlichen, marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftsordnung als determinierende Zielsetzung "jedes privatwirtschaftlichen Unternehmens letztlich die Erzielung eines maximalen Gewinns ist, so kann man für die Transportabteilung, gleich ob Haupt- oder Nebenzweck des Unternehmens..., als Hauptziel die Erreichung minimaler Kosten bei der Befriedigung der aktuellen und für die Zukunft erwarteten Nachfrage unterstellen"¹. Die im folgenden durchgeführte Beschränkung auf den gewerblichen Güterkraftverkehr geschieht in der Absicht, sich innerhalb des Sektors der "marktmässigen"²(Straßen-)Transportleistungen den Ansprüchen eines Bereichs anzunehmen, in dem die "kombinative Bindung"³ von Verkehrsmittel und Verkehrsweg in direkter Form die Erfolge privaten Erwerbstrebens determiniert. Wenn damit die Motivation der (wirtschaftlichen) Interessenlagen eines gesonderten Kreises der Verkehrsteilnehmer in den Vordergrund der Analyse gerückt wird, so geschieht dies nicht zuletzt in Würdigung der produktiven Leistungen spezialisierter Transportbetriebe angesichts

1 Ewers, Hans-Jürgen, Planung im Güterverkehr, in: Planung im Verkehrssektor, a.a.O., S. 86.

2 Aldrup, Dieter, Theorie der Straßenplanung, in: Forschungen aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. Andreas Predöhl, Bd. 15, Göttingen 1963, S. 23.

3 Ebenda, S. 26.

eines pragmatischen Pluralismus' administrativer Instanzen¹. Sieht man die Zunahme des gewerblichen Straßenverkehrs vor dem konkreten Hintergrund der entwicklungsgeschichtlichen Situation der Bundesrepublik, so spiegelt der gegenwärtige Stand des Güterkraftgewerbes zum einen die Veränderungen im gesamten Aufkommen am Wirtschaftsverkehr in einer industriell fortgeschrittenen Wirtschaftsnation wider. Zum anderen führt die Betrachtung der historischen Fakten zu dem Schluß, daß die Bemühungen der staatlichen Organe um eine (tarifarische) Sicherung der herkömmlichen Verkehrsrelationen unter Aufrechterhaltung des Grundsatzes der freien Wahl des Verkehrsmittels einen "zusätzlichen Anreiz für eine Betätigung in diesem Gewerbebezweig"² bot. Begünstigt durch die (ökonomischen) Bedingungen für die Anschaffung und den Betrieb von Lastkraftwagen vermochte deshalb auch die "Setzung relativer Rechtsnormen"³ (Regelung des Marktzugangs und der Marktbereiche, tarifliche Maßnahmen) nicht das Eindringen des Lastkraftwagens in die "bisher unbestrittenen Verkehrsrelationen der Eisenbahnen"⁴ zu hemmen.

1 Vgl. Klaus, Günther, Der Güterkraftverkehr als Objekt nationalstaatlicher Politik in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der Tarifgestaltung, in: Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln, hrsg. v. R. Willeke, Heft 19, Düsseldorf 1964, S. 157.

2 Ebenda, S. 113.

3 Ebenda, S. 122.

4 Ebenda, S. 111.

Insbesondere durch die "erzwungene und vorwiegend belastbarkeitsorientierte Tarifbildung im Verkehr (konnten sich, d.Verf.) die natürlichen Domänen der einzelnen Verkehrsträger... nicht herauskristallisieren"¹.

Darüber hinaus favorisierte die Zunahme des allgemeinen Verkehrsaufkommens im Zuge eines Anstiegs der Güterproduktion das Güterkraftverkehrsgewerbe in zweifacher Weise. Einerseits führten Veränderungen in den gesamtwirtschaftlichen Produktions- und Absatzvorgängen dazu, daß sich die verschiedenen Zweige der Wirtschaft in zunehmendem Maße bei der Abwicklung ihrer Transportaufgaben der fortschreitenden Spezialisierung Rechnung tragender Betriebe des Güterkraftverkehrs bedienten,² andererseits trugen und tragen die strukturellen Wandlungen im Verkehrsbereich dazu bei, daß innerhalb des Gesamtverkehrsaufkommens eine Verlagerung zum Kraftfahrzeug hin erfolgte, bzw. noch erfolgt³.

Durch die "unverzichtbare... Mitwirkung des Produktionsfaktors Straße bei der Erzeugung aller gewerblichen Straßenverkehrsleistungen"⁴ sehen sich die Fahrzeughalter jedoch einem Ertragsfaktor gegenübergestellt, der allein von den Dispositionen der Bau- lastträger abhängt und in zunehmendem Maße den Er-

-
- 1 Klaus, G., Der Güterkraftverkehr als Objekt nationalstaatlicher Politik..., a.a.O., S. 113
 - 2 Vgl. Albrecht, J., Beziehungen zwischen Straßenverkehr und Wirtschaftsstruktur, a.a.O., S. 9 f.
 - 3 Vgl. ebenda, S. 10 f.
 - 4 Aldrup, D., Theorie der Straßenplanung, a.a.O., S. 23.

folg ihres Erwerbsstrebens limitiert. Im Bewußtsein der bundesrepublikanischen Straßenverkehrsverhältnisse und Betriebskostensteigerungen sowie der Tatsache, daß die aus der Zukunftsorientiertheit jedes Investitionsobjektes resultierende Unsicherheit durch politische Unwägbarkeiten auf dem Sektor des Straßenverkehrsraumangebots verstärkt wird, erscheint es deshalb verständlich, daß den Änderungen in der baulichen Aus- und Umgestaltung des Straßennetzes erhöhte Aufmerksamkeit seitens der gewerblichen Fuhrunternehmer geschenkt wird. Die Kenntnis der Langfristigkeit der zeitlichen Abwicklung von Straßenbaumaßnahmen veranlaßt darüber hinaus die Unternehmer im Güterkraftverkehrssektor, Ankündigungen der öffentlichen Hand hinsichtlich einer Variation der verfügbaren Straßenfläche in ihren Auswirkungen auf das unternehmerische Kalkül zu antizipieren, um so die (negativen) Auswirkungen des politischen Investitionsentscheids auf die "Entscheidungsvariable" Straßenraumangebot zu reduzieren.

Die Abhängigkeit des unternehmerischen Strebens nach möglichst weitgehender Verwirklichung der Eigeninteressen (Maximierungsverhalten) von günstigen Umweltbedingungen (Entscheidungen der Gebietskörperschaften) trug überdies dazu bei, auf dem Wege der verbandlichen Interessenvertretung das Gewinnstreben effektiver zu machen. Das Gewicht und die wachsende Bedeutung organisierter Interessen auf dem Gebiete der Verkehrsinfrastruktur-Politik läßt es jedoch geraten sein, an anderer Stelle das Beziehungsverhältnis der Interessenverbände zu verschiedenen "Ebenen" infrastruktureller Entscheidungen darzulegen¹.

1 Vgl. die Ausführungen zu Punkt B 2.2. dieser Arbeit.

2. Die Gestaltungsansprüche der Verkehrsteilnehmer als entscheidungsterminierende Strukturvariable

Wendet man sich den Auswirkungen individueller Interessenlagen auf die Nachfrage nach Straßenanlagen zu, so gilt es, auch die in der Vergangenheit getroffenen Ausbaumaßnahmen in ihren Auswirkungen auf das gegenwärtige Anspruchsniveau in Rechnung zu stellen. Die mit der Anschaffung und dem Betrieb von Kraftfahrzeugen verknüpften Erfolgserwartungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich der Individuen sind deshalb in einem interdependenten Wirkungszusammenhang mit der bisherigen Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur zu sehen.

Angesichts der Schwierigkeiten, die verkehrsverursachenden Elemente zu isolieren und in ihren Folgewirkungen sowohl in Umfang als auch Intensität zu spezifizieren, erscheint es angebracht, sich in summarischer Betrachtung auf die politisch wesentlichen Faktorkomplexe zu beschränken. Im Grundsatz wird dabei der Erkenntnis gefolgt, daß in einer parlamentarischen Demokratie in besonderem Maße die Strukturvariablen¹ die verkehrspolitischen Gestaltungsüberlegungen und damit die in Betracht kommenden Handlungsmöglichkeiten zu begrenzen vermögen. Innerhalb dieses, für den Politiker bedeutsamen Sachverhalts, ist zu konstatieren, daß im Verhältnis

1 Vgl. Meffert, Heribert, Systemtheorie aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Systemanalyse in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, hrsg. v. K.-E. Schenk, Berlin 1971, S. 181 ff.

der Teilsysteme interregionales-intraregionales Verkehrsraumangebot Gewichtsverlagerungen zugunsten des letztgenannten zu verzeichnen sind mit der Folge, daß es zu einer abgestuften Wünschbarkeit infrastruktureller Aktivitäten kam. Die an öffentliche Nutzungsvoraussetzungen gebundene Erfüllung der skizzierten Erwartungsvariablen der Wirtschaftssubjekte kann dabei gegenwärtig - zumindest in den Ballungsräumen - lediglich als Versuch bezeichnet werden, der "täglichen innerstädtischen Stauungsmisere"¹ Kompensationserlebnisse abzurufen. Da der Ausbau des regionalen Verkehrsnetzes nicht der massenhaften Wegebeanspruchung durch den motorisierten Fahrzeugverkehr Rechnung zu tragen vermochte², artikulierten sich insbesondere in den Kerngebieten der wirtschaftlichen Aktivität verstärkte Anforderungen an die regionalen Baulastträger zur vordringlichen Lösung des von der Kraftverkehrsentwicklung überholten Straßenverkehrsraumangebots. Die damit dokumentierte relative Konstanz der Einstellungsstruktur der Individuen, die trotz eingeschränkter Bewegungsmöglichkeiten die Solidität des aus dem Besitz des Kraftfahrzeugs resultierenden "Benutzungszwanges"³ unter Beweis stellt, hat darüber hinaus

-
- 1 Keutner, Wolfgang, "Lau-Lau weiß nicht, wie's weitergeht", in: Wirtschaftswoche, Frankfurt, Nr. 40 (1973), S. 32.
 - 2 Vgl. Spary, P., Wachstums- und Wohlstandseffekte..., a.a.O., S. 216.
 - 3 Vgl. a. die Ergebnisse einer Infas-Studie, zitiert in: "Der Spiegel", Nr. 27, 1970, S. 58 f.

dazu beigetragen, daß durch herabgesetzte "Frei-
setzungsleistung(en)"¹ des Automobils das indivi-
duelle Verkehrsmittel als "Frustrationsmaschine"²
empfunden wird. Dieser, den öffentlichen Baulast-
trägern bzw. den verantwortlichen politischen In-
stanzen angelastete Tatbestand trägt gegenwärtig
dazu bei, die "Überfälligkeit" großzügiger Straßen-
bau- und -verbesserungsmaßnahmen zu unterstreichen
und die Reaktionsschwelle für weitere grundlegende
Änderungen derzeitiger Verkehrsstrukturen herabzu-
setzen. In diesem Sinne führte die Einengung des
individuellen "Bewährungsfeldes"³ durch die als
unzureichend angesehenen Straßenbaumaßnahmen der
Gebietskörperschaften⁴ nicht zu einer Überprüfung
und Anpassung der grundsätzlichen Einschätzung in-
dividueller Verkehrsmöglichkeiten an die objektiven
Gegebenheiten in diesem Verkehrsbereich, sondern
hatte lediglich einen verstärkten Wunsch nach Anhe-
bung der Straßenbaumittel zur Folge⁵.

1 Kob, J., Werkzeug, Konsumgut, Machtsymbol...,
a.a.O., S. 190.

2 "Der Spiegel", Nr. 53, 1971, S. 47.

3 Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen
Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 73.

4 Vgl. Steuern und Staatsausgaben in der öffent-
lichen Meinung der Bundesrepublik, in: For-
schungsberichte des Landes NRW, Nr. 877, hrsg.
v. Günter Schmolders, Köln-Opladen 1960, S. 39.

5 Vgl. Steuern und Staatsausgaben in der öffent-
lichen Meinung der Bundesrepublik, a.a.O.,
S. 61 f.

Die Abkehr von einer undifferenzierten Befürwortung öffentlicher Verkehrswegebauten zugunsten einer örtlichen und überörtlichen Belangen Rechnung tragenden Betrachtungsweise befindet sich momentan jedoch noch in einer Phase, die einmal mehr die Beständigkeit der durch das Automobil geprägten Verhaltensmuster unter Beweis stellt. Interpretiert man deshalb die ungebrochen fortschreitende Motorisierung als sichtbaren Ausdruck gegenwärtig vorherrschender Interessenlagen eines Großteils der Bevölkerung, so können allenfalls im örtlichen Rahmen infrastruktureller Problemgebiete Tendenzen zur Änderung gewachsener Verkehrsstrukturen konstatiert werden. Dabei ist in Anlehnung an die erwarteten Zuwachsraten und bekundeten Absatzaussichten der Automobilindustrie¹ davon auszugehen, daß auch in absehbarer Zeit nicht mit einem tiefgreifenden "Kurswechsel" in der Nutzeneinschätzung individueller Fortbewegungsmöglichkeiten zu rechnen ist².

Versuchen wir nun zu ergründen, ob und eventuell auch in welchem Ausmaß die internalisierten Maxime im Prozeß politischer Akklamation verhaltensdeterminierend sein können, indem wir die angeführten Merkmale und Faktoren der privaten "Mobilisierung der Massen"³ im Hinblick auf die für den politischen Kommunikations-

1 Vgl. FAZ vom 30.8.1973.

2 Vgl. die Ergebnisse einer Untersuchung von R. Wildenmann "Verkehrssysteme und Verkehrsprobleme im öffentlichen Bewußtsein" (FAZ vom 25.6.1974).

3 Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 17.

prozeß wichtigen entscheidungsrelevanten "Variablen der Persönlichkeits- und Sozialstruktur"¹ beurteilen, so greifen wir auf eben diesen Tatbestand zurück, daß nämlich der Komplex der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten das Verhalten der Wähler im politischen Entscheidungsprozeß mitbestimmt, wenn nicht gar zu determinieren tendiert.

Die Interdependenzen zwischen der Einstellungsstruktur² der Individuen gegenüber dem Automobil und dem "Verhaltensbereich" der Wirtschaftssubjekte, die aus der "Handlungskomponente der Einstellung..., (der) Bereitschaft, im Sinne der kognitiven und affektiven Komponenten zu handeln" resultieren, versetzen uns in die Lage, tendenzielle Aussagen über den Erfolg oder Mißerfolg (verkehrs-)politischer Offerten zu wagen.

Wenden wir uns deshalb im weiteren zunächst dem komplexen Begriff der "Persönlichkeit" des Verkehrsteilnehmers als der zentralen Variablen im politischen Verhaltensprozeß zu, so können wir gemäß den

1 Bledjian, F., Wirkungen der Massenkommunikation..., a.a.O., S. 15.

2 Der Begriff der Einstellung (= Attitüde) kann zutreffend charakterisiert werden durch: 1. die nur indirekte Erschließung dieses Phänomens m.H. des Interviews oder offener Handlungen, 2. seine Gegenstandsbezogenheit, 3. eine - bezogen auf den Prozeß der Einstellungsbildung - ererbte Ausstattung im Rahmen der Interaktionen mit der Umwelt und/oder durch eine Übernahme (gruppenspezifischer) Leitbilder, 4. das Zusammenwirken affektiver und kognitiver Komponenten (Bledjian, F., Wirkungen der Massenkommunikation..., a.a.O., S. 21 f. passim).

vorherigen Ausführungen die subjektive Einschätzung der "Funktionalität des Autos"¹ als objektivierenden Moment auffassen, das über das Besitz- und damit Verkehrsbedürfnis das Verhalten des Individuums auch hinsichtlich der Beurteilung der Straßenbaumaßnahmen bestimmt².

Die "öffentliche Verwendung"³ dieses privat und individuell verfügbaren Gegenstandes schlägt dabei die Brücke zwischen dem privaten Charakter der Nutzung und dem Anspruch auf erkennbare Individualität⁴, wobei sich im Grenzfall die wechselseitigen Einflüsse zwischen Persönlichkeit und Image bis zu einer Identifikation der sozialen Position mit dem Automobil verstärken können⁵.

Der massenhafte Besitz von Kraftfahrzeugen deutet überdies darauf hin, daß das Bedürfnis nach Reduktion der sich aus dem industriellen Produktionsprozeß ergebenden Spannungen im privaten und beruflichen Bereich⁶ und nach Stärkung des "Eigenschaftsgefühls"⁷ weit verbreitet ist. Interpretiert

1 Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 42.

2 Vgl. Schmidt-Relenberg, N., Zur Soziologie des Individualverkehrs in Städten, in: Zeitschrift für Verkehrssicherheit, 14. Jg., H. 4, 1968, S. 212, zitiert bei: Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 41.

3 Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 55.

4 Ebenda.

5 Vgl. Kob, J., Werkzeug, Konsumgut, Machtsymbol..., a.a.O., S. 191.

6 Vgl. Bledjian, F., Wirkungen der Massenkommunikation..., a.a.O., S. 102 f.

7 Ebenda.

man ferner die Entwicklung des Pkw-Bestandes¹ da hingehend, daß der Erwerb des Automobils (bzw. der daraus resultierende Zwang zu seiner, das "Ego" verteidigenden Bewegung)² eine zentrale Stelle innerhalb der Attitüden der Individuen einnimmt, so sind die Chancen, durch informierende Aussagen einen Wandel in der Einstellungsstruktur und damit eine Drosselung des Individualverkehrs herbeizuführen, gering einzuschätzen³.

Darüber hinaus führt die Tatsache, daß in den Vorstellungen der Wirtschaftssubjekte trotz oder wegen der gegenwärtigen Verkehrsverhältnisse⁴ dem Automobil ein instrumenteller Wert für die Befriedigung der aus der industriellen Arbeits- und Freizeitsituation resultierenden Bedürfnisse zuerkannt wird⁵, zu dem Schluß, daß die "situationalen Bedingungen"⁶ den Individuen die subjektiv bezogenen Aspekte der Funktionalität des privaten Fortbewegungsmittels in besonderem Maße bewußt gemacht haben und in "signifikanter Weise"⁷ die "Intensität"

1 Vgl. Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 20 ff.

2 Vgl. Bledjian, F., Wirkungen der Massenkommunikation..., a.a.O., S. 71.

3 Vgl. ebenda, S. 77.

4 Vgl. Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 72.

5 Vgl. Bledjian, F., Wirkungen der Massenkommunikation..., a.a.O., S. 104.

6 Ebenda, S. 24.

7 Ebenda, S. 69 passim.

der Einstellungen zu beeinflussen vermochten. In diesem Sinne ist von einer nur geringen Bereitwilligkeit zur Einstellungsänderung auszugehen.

Diese gegenwärtig vorherrschende, von den Verhältnissen geprägte Einschätzung zieht in der politischen Sphäre die Konsequenz nach sich, daß diejenigen Aussagen sich einer besonderen Aufmerksamkeit bzw. selektiven Aufnahmebereitschaft erfreuen können, die dieses Einstellungsgefüge anerkennen.

3. Die öffentliche Investitions- und Ausgabenentscheidung als Grundlage für die Ertragskraft privater Investitionen

Das Entscheidungsverhalten der öffentlichen Hand auf dem Sektor des kommunalen, regionalen und überregionalen Verkehrswegebbaus scheint aufgrund der wirtschaftlich-organisatorischen "Unterbaufunktion" dieses Teilbereichs der Infrastruktur in besonderem Maße dafür prädestiniert, die grundlegende Interessenlage der unternehmerisch Tätigen zu motivieren. Veränderungen im Umfang und in der Struktur der Etatpositionen der Straßenbauhaushalte der Gebietskörperschaften lösen nämlich nicht nur Veränderungen in der gegenwärtigen und zukünftigen Gewinnstruktur bei den mit der Ausführung der Vorhaben Beauftragten hervor, sondern nehmen auch positiven und negativen Einfluß auf den Auftragsbestand der komplementären Industrien sowie weiter Teile des (Kraftfahrzeug-) Handwerks und anderer Dienstleistungsbereiche. Durch die vielfältigen Abhängigkeitsbeziehungen zwischen privaten und öffentlichen Investitionen und durch die mit den Straßenbauaktivitäten der öffentlichen Hände verbundenen "externen"¹ Vorteile entsteht darüber hinaus für den Unternehmensbereich ein materieller Nutzen, der die Produktions- und Tauschbeziehungen zwischen den privaten Wirtschaftseinheiten beeinflußt.

¹ Giersch, Herbert, Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Bd., Grundlagen, Wiesbaden 1961, S. 260.

Diese "dynamischen externen Effekte"¹, die die erwartete "Grenzleistungsfähigkeit eines Investitionsobjektes"² und damit die unternehmerische Ertrags-situation verbessern, kommen bei einer Erweiterung des Straßennetzes dadurch zum Ausdruck, daß sie neue Produktionsmöglichkeiten schaffen und über eine Senkung der Transportaufwendungen und Transportzeiten die Produktionskosten herabsetzen³.

Geht man im folgenden davon aus, daß die Unternehmer um einen "Ausbau des eigenen Wirkungsfeldes"⁴ bemüht sind, so kann eine die Konkurrenzsituation nachhaltig beeinflussende Verbesserung der Produktions- und Absatzbedingungen⁵ als 'incentive' für weitere unternehmerische Aktivitäten gewertet werden⁶.

1 Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur..., a.a.O., S. 68.

2 Ebenda, S. 69.

3 Vgl. Wehner, Bernhard, Die wirtschaftlichen Verluste durch unterlassenen Straßenbau, in: "Der Güterverkehr", 7. Jg., Bielefeld 1958, S. 131 ff.

4 Ortlieb, H.-D., Unsere Konsumgesellschaft, a.a.O., S. 227.

5 Vgl. Toepfer, Klaus, Regionalpolitik und Standortentscheidung, in: Beiträge zur Raumplanung, Bd. 6, Bielefeld 1969, S. 110.

6 Vgl. Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur..., a.a.O., S. 115.

3.1. Regionale Wirkungen verkehrsinfrastruktureller Maßnahmen der Gebietskörperschaften

Die im Rahmen hoheitlicher Tätigkeiten auf dem Gebiete der Infrastruktur auf eine Schaffung materieller Voraussetzungen der wirtschaftlichen Entwicklung gerichteten Aktivitäten der Gebietskörperschaften vermögen in besonderem Maße durch eine Veränderung der Verfügbarkeit von Verkehrsverbindungen Basisdienste zu leisten¹. Angesichts des postulierten Erwerbs- und Gewinnstrebens der Unternehmer kann deshalb davon ausgegangen werden, daß eine unmittelbare Anpassung an die veränderten Bedingungen des Wirtschaftens erfolgt.

Dabei dürfte die Tatsache, daß die Schaffung eines leistungsfähigen Verkehrsnetzes als standortbildender Faktor sowohl die Gründung als auch Ausweitung eines bestehenden Aktionsfeldes ermöglicht, eine besondere Rolle im unternehmerischen Handlungskalkül spielen.

Eine vergleichende Analyse empirischer Untersuchungen zur Standortwahl industrieller Unternehmen in den USA und in der BRD - die mutatis mutandis auch als maßgeblich für andere Wirtschaftsbereiche gelten kann - zeigt, daß "gute Verkehrsanbindung zu den 'Hauptdeterminanten'"² unternehmerischer Standortkalkulationen gehört.

1 Vgl. Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur..., a.a.O., S. 100.

2 Fürst, Dieter, Die Standortwahl industrieller Unternehmer: Ein Überblick über empirische Erhebungen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 22, Göttingen 1971, S. 211 passim.

Die Bereitstellung der Kommunikations-(Verkehrs-)möglichkeiten nimmt dabei Einfluß auf verschiedene, die unternehmerische Entscheidungssituation beeinflussende Faktoren, so z.B. auf den Umstand "Marktnähe" und den Faktor "Wohn- und Freizeitwert" einer Region.

Welcher Aspekt der Verkehrsverhältnisse dabei in der einzelnen Standortentscheidung berücksichtigt wird, ob "gut ausgebaute Straßen, weitverzweigte Verbindungen, Bequemlichkeit der Verkehrsnutzung oder Zuverlässigkeit der Verkehrsverbindungen", letztendlich und in welchem Umfang bei Betriebsverlagerungen, Neu- oder Zweigstellenründungen Bedeutung erlangten, kann in einer mehr grundsätzlichen Betrachtungsweise nur wie folgt konkretisiert werden. Infrastrukturinvestitionen im Bereich des Straßenwesens sind geeignet, in sektorspezifisch gewichteter Art die Wirksamkeit sonstiger Standortfaktoren nachhaltig zu beeinflussen¹.

Festzuhalten bleibt somit, daß eine Erweiterung der regionalen und lokalen Beschäftigungsmöglichkeiten durch die Erschließungs- und Ergänzungseffekte der ausgabepolitischen Maßnahmen der Gebietskörperschaften auf dem Gebiete der Verkehrsinfrastruktur² die umfassende "Entscheidungskomponente 'Umwelt'"³ verändert und die Gewinnerwartungen der Unternehmen positiv beeinflusst.

1 Vgl. Allemeyer, Werner, Verkehrsinfrastruktur als Standortdeterminante, in: Raumordnung, Industrieansiedlung und Verkehr, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 76, Göttingen 1974, S. 118 ff.

2 Vgl. Zimmermann, Horst, Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung, Basel-Tübingen 1970, S. 237.

3 Toepfer, K., Regionalpolitik und Standortentscheidung, a.a.O., S. 121.

Eine gleichermaßen die produktiven als auch die konsumtiven Faktoren wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse Rechnung tragende Analyse der Effekte infrastruktureller Maßnahmen hat insbesondere die Auswirkungen verbesserter Einsatzmöglichkeiten privater Personenkraftwagen in die Überlegungen einzubeziehen¹.

In diesem Sinne steht heute oftmals nicht mehr die Verkehrsanbindung des Betriebsgeländes im Vordergrund - vor allem kommunalpolitischer - Überlegungen, sondern die Beeinflussung der "Vitalsituation"² der Bevölkerung durch den "Wohnortfaktor"³ Straßennetz gewinnt in zunehmendem Maße an Bedeutung, vor allem in den Ballungsräumen (innerstädtisches Straßennetz und Erschließung von Naherholungsgebieten)⁴.

Die Sicherung des Expansionsbedürfnisses der Privatwirtschaft durch einen Ausbau des Straßennetzes erhöht nämlich nicht nur die ökonomische Attraktivität bestimmter Teilräume für die privaten Investoren, sondern die Bereitstellung von Verkehrsraum beeinflusst gleichzeitig das "psychische Einkommen"⁵ der Wohnbevölkerung in erheblichem Maße. In einer Phase der wirtschaftlichen Entwicklung, die durch eine Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften gekennzeichnet ist, wird es für die unternehmerische Standortentscheidung immer wichtiger, ein aufgeschlossenes Ar-

-
- 1 Vgl. Aberle, Gerd, Die Investitionsplanung im Straßenbau: Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und interregionale Umverteilung als konkurrierende Ziele, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 43. Jg., Düsseldorf 1972, S. 10.
 - 2 Kühn, Dietrich, Ursachen und Wirkungen der Infrastrukturinvestitionen der Regionen, Gießen 1970, S. 54 f.
 - 3 Zimmermann, H., Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung..., a.a.O., S. 272.
 - 4 Vgl. ebenda, S. 248 f.
 - 5 Toepfer, K., Regionalpolitik und Standortentscheidung, a.a.O., S. 111.

beitskräftenpotential vorzufinden. Über eine Beeinflussung des Wohnwertes einer Region kann aber damit gerechnet werden, daß auf die Wahl des Arbeitsortes seitens der Arbeitnehmer Einfluß genommen wird¹, so daß eine der entscheidenden Voraussetzungen für die ökonomische Aktivität der privaten Wirtschaftssubjekte i.S. der Ansiedlungs- und Expansionsbedingungen erfüllt wird.

Bei der Beurteilung der Tragfähigkeit einen "feed-back"-Prozeß einleitender verkehrsinfrastruktureller Maßnahmen ist jedoch die Möglichkeit der Ausbildung von Entleerungs- und Indifferenzgebieten² in Erwägung zu ziehen. Wird ein Raum "verkehrsmäßig zu spät erschlossen"³ bzw. fehlen die "zündenden Voraussetzungen"⁴ für einen sich selbst nährenden Entwicklungsprozeß (komplementäre Wirtschaftsaktivitäten), so besteht die Gefahr, daß durch die Verkehrsinfrastrukturinvestitionen lediglich eine Erweiterung der Pendlerräume herbeigeführt und damit Konzentrationsprozesse gefördert werden, die auf lange Sicht über räumliche Einkommens- und Beschäftigungsunterschiede dem Niveau der Wirtschaftstätigkeit insgesamt abträglich sind.

Legt man darüber hinaus der ökonomischen Wirkungsanalyse die im Zuge von Straßenneu- und Ergänzungsbauten auftretende gesamtwirtschaftliche "Wert-

1 Vgl. Zimmermann, H., Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung..., a.a.O., S. 280.

2 Vgl. Winter, Detlef, Induzierte Güterverkehrsnachfrage, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 43. Jg., a.a.O., S. 92 f.

3 Ebenda, S. 92.

4 Ebenda, S. 93.

schöpfungssteigerung"¹ zugrunde, so sind nicht zuletzt auch die (primären) sektoralen Einkommens- und Kapazitätseffekte zu berücksichtigen. Dem Zustandekommen und der Bedeutung dieser Wirkungen in einer hochentwickelten Volkswirtschaft werden wir uns jedoch im nächsten Abschnitt zuwenden.

1 Aberle, G., Die Investitionsplanung im Straßenbau..., a.a.O., S. 8.

3.2. Sektorale Effekte straßenbaupolitischer Aktivitäten

In dem Bemühen, die Auswirkungen öffentlicher Straßenbauaktivitäten auf die sozio-ökonomischen Gestaltungsmöglichkeiten privater Wirtschaftseinheiten zu erfassen, sind neben den raumwirtschaftlichen Zusammenhängen auch die sektoralen Effekte zu analysieren. Die Beurteilung der oftmals parallelen Wechselbeziehungen zwischen den Straßenbauinvestitionen und den Tätigkeiten bestimmter Wirtschaftszweige sowie der wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Regionen hat dabei in sektoraler Hinsicht von der stürmischen Entwicklung des Kraftfahrzeugverkehrs und den entsprechenden Veränderungen in der Gesamtwirtschaft auszugehen.

Für die Verkehrswegeplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden ergibt sich damit die Konsequenz, entweder die Infrastrukturpolitik reaktiv den erkennbaren Notwendigkeiten, Bedürfnissen usw. anzupassen oder schöpferisch die Voraussetzungen zur nachhaltigen Sicherung der Entwicklungsfähigkeit der Volkswirtschaft zu schaffen.

Wenn damit die Straßenbaumaßnahmen der öffentlichen Hand zum einen als Kontinuum historisch gewachsener Abhängigkeiten, zum anderen als dynamisches, innovatorisches Bemühen politischer Handlungsinstanzen

angesehen werden, so geschieht dies in der Absicht, die Ziel-Mittel-Problematik auf die politischen Grundpositionen der am demokratischen Willensbildungsprozeß Beteiligten zurückzuführen.

Bedingt durch die weitgehende Abhängigkeit der privaten Straßenbauindustrie von der öffentlichen Auftragsvergabe hoheitlicher Planungsinstanzen wird insbesondere in diesem Teilbereich der privaten Wirtschaftsaktivität die Einkommens- und Beschäftigungssituation vom staatlichen Ausgabegebaren determiniert. Veränderungen in Struktur und Umfang straßenbaupolitischer Maßnahmen haben darüber hinaus Folgewirkungen in der dem Bausektor verbundenen Investitionsgüterindustrie. In diesem Bereich der "indirekten" sektoralen Effekte fallen auch die Auswirkungen wegebaulicher Aktionen der öffentlichen Hand auf den Ausnutzungsgrad des Produktionspotentials der Kraftfahrzeugindustrie. Dadurch, daß "Straßenanlagen und Strassenfahrzeuge die unverkennbaren Merkmale komplementärer Produktivgüter aufweisen"¹, nimmt die Mittelbereitstellung zum Zwecke des Straßenbaus jedoch nicht nur Einfluß auf die Einkommens- und Beschäftigungslage der Automobilproduzenten, sondern über die vielfältigen Zulieferindustrien auch auf die Ertragslage verschiedenartigster Wirtschaftssektoren. Bezieht man die mit dem Betrieb und der Wartung des Kraftfahrzeugs beschäftigten Wirtschaftsbereiche in die Überlegungen zur Abschätzung des Ausmaßes infrastruktureller Aktivitäten ein,

1 Alstrup, D., Theorie der Straßenplanung, a.a.O., S. 18.

so zeigen sich ökonomisch relevante Effekte wegbaulicher Maßnahmen vornehmlich in den durch die Motorisierung verknüpften Wirtschaftssektoren. Die daraus resultierende langfristige Wirksamkeit der Inangriffnahme oder auch Aussetzung öffentlicher Investitionsvorhaben auf die Einkommens- und Beschäftigungssituation weiter Teile der Gesamtwirtschaft kann angesichts eines scheinbar unmöglichen Verzichts auf den Erwerb und die Benutzung eines privaten Kraftwagens¹ dafür verantwortlich gemacht werden, daß auch zukünftig die Perspektive der Wegbenutzer als politisch vorherrschende Betrachtungsweise in Erscheinung tritt. Solange nämlich der "Grad der Motorisierung... zugleich (als) Gradmesser des wirtschaftlichen Wohlstandes"² interpretiert wird, kommt der Sicherung des Automobilabsatzes im Sinne einer kontinuierlichen Durchführung von Straßenbauinvestitionen eine erhebliche Bedeutung im politischen Kalkül³ zu.

Sinkt infolge 'unzureichender' Erfüllung öffentlicher Straßenbauaufgaben die Nachfrage nach Kraftfahrzeugen, ohne daß gleichwertige Kompensationsmöglichkeiten in anderen Wirtschaftsbereichen bestehen, so ist zu erwarten, daß über eine Einschränkung der Zuwachsraten des "Wohlstandsbarometers und ... Säule der Volkswirtschaft"⁴ die Erwerbsmöglichkeiten breiter Bevölkerungskreise in

1 Vgl. FAZ vom 25.6.1974.

2 Die Bedeutung der Kraftfahrzeug- und Kraftverkehrswirtschaft, hrsg. v. Verband der Automobilindustrie e.V., Frankfurt 1955, S. 25.

3 Vgl. FAZ vom 25.6.1974.

4 Vorwig, Wilhelm, R., Volkswirtschaftliche Bedeutung der Kraftverkehrswirtschaft, in: Die Verkehrspolitik in der öffentlichen Meinung, Veröffentlichungen der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft e.V., Bd. 10c, Darmstadt 1954, S. 93.

Mitleidenschaft gezogen werden. In Anbetracht des aus der Geschichte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse der Bundesrepublik zu erklärenden¹ außergewöhnlichen Strebens der Bürger nach "Sicherheit und Wohlstand"² ist es deshalb denkbar, daß eine Beeinträchtigung der materiellen Situation auch Einfluß auf das Wahlverhalten nimmt. Gestützt auf die Feststellung, daß naturgemäß die Befriedigung des Eigennutzes als "unvermeidliche Begleiterscheinung jeder Marktwirtschaft"³ anzusehen ist, ist davon auszugehen, daß "unerwünschte Entwicklungen"⁴ der wichtigsten "ökonomischen Variablen"⁵ nach Überschreiten gewisser "Reaktionsschwellen"⁶ nicht ohne Folgen für die Popularität der damit in Verbindung gebrachten Parteien bleiben werden⁷. Während der letzterwähnte Gesichtspunkt die politischen Planungsinstanzen aus wahlstrategischem Kalkül heraus zum weiteren Engagement im Straßensektor veranlassen könnte, ist gleichwohl in Teilbereichen öffentlicher Gebietskörperschaften die Tendenz festzustellen, den Auswirkungen stetig steigender Bereitstellung von Straßenverkehrsraum auf die Ertragssituation schienengebundener Verkehrsmittel erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.

1 Vgl. Ortlieb, H.-D., Unsere Konsumgesellschaft, a.a.O., S. 223 f.

2 Ebenda, S. 227.

3 Ebenda, S. 241.

4 Frey, Bruno S. und Hermann Garbers, Der Einfluß wirtschaftlicher Variabler auf die Popularität der Regierung - eine empirische Analyse, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 186, Stuttgart 1972, S.289.

5 Ebenda.

6 Ebenda.

7 Vgl. ebenda, S. 294.

Die Entwicklung der Ertragslage dieser überwiegend im öffentlichen Eigentum befindlichen Verkehrsunternehmen zu einem defizitären Wirtschaftsbereich mit öffentlich-rechtlichem Ausgleichsanspruch dokumentiert dabei die sektoralen Auswirkungen einer verkehrsträgerorientierten Infrastrukturpolitik.

Angesichts der engen Verzahnung von gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und verkehrlicher Entwicklung ist zudem hinsichtlich der (verkehrs-)politischen Entscheidungsfindung nach dem Verständnis der Verkehrsinfrastruktur als Instrument allgemeiner Wirtschaftspolitik zu fragen. Die möglichst weitgehende Erfassung interner und externer Verknüpfungen des Gestaltungsobjektes "Straße" mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen läßt es angebracht erscheinen, weitere Aspekte des instrumentalen Charakters verkehrlicher Infrastrukturinvestitionen zu analysieren, um so möglichst umfassend eventuell fest verwurzelte Denk- und Verhaltensgewohnheiten öffentlicher Entscheidungsträger zu diagnostizieren.

4. Rückwirkungen verkehrswegebaulicher Entscheidungen auf den Handlungsbereich hoheitlicher Entscheidungsträger

Der Versuch, den motivierenden Charakter bei der Entfaltung straßenbaupolitischer Aktivitäten der hoheitlichen Entscheidungsträger zu erfassen, hat zunächst einmal im Rahmen des - noch näher zu erläuternden - gesetzlich fixierten Aufgabebereichs die primäre Gültigkeit des "allgemeinen Wohlfahrtsziels"¹ in Rechnung zu stellen, um so das "Wie" der Aufgabenerfüllung zu bestimmen. Gleichwohl stößt die Konkretisierung dieser Zielsetzung im Sinne einer Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Instrumente auf eine erstrebte Wohlstandssteigerung nicht nur auf die durch den föderalistischen Staatsaufbau bedingten Schwierigkeiten, das herrschende Neben- und Gegeneinanderwirken der politischen Kräfte bei den zentralen und nachgeordneten Entscheidungsträgern zu erfassen, sondern problematisch sind auch die vielfältigen Mittel, die den politischen Entscheidungsorganen zur Verwirklichung dieses Ziels zur Verfügung stehen bzw. die Beziehungen dieses Ziels zu den anderen Zielsetzungen einer Gesellschaft².

Ganz grundsätzlich gilt jedoch, daß zur Verwirklichung dieses gesellschaftspolitischen Wohlstandsziels die Erfüllung konkreter (Zwischen-, Vor-) Zielsetzungen erforderlich ist, die für sich selbst

1 Kühn, Dietrich, Ursachen und Wirkungen der Infrastrukturinvestitionen der Regionen, Gießen 1970, S. 54.

2 Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 68.

einen Wert sui generis konstituieren können. In diesem Sinne besitzen diese Zwischenziele Mittelqualität im Hinblick auf das übergeordnete Ziel, sie können aber durch die Erlangung eines gewissen Eigenwertes¹ den Charakter politischer Eigenständigkeit annehmen. Aus diesen theoretischen Überlegungen heraus lassen sich für die politischen Entscheidungsträger drei Ansatzpunkte für die Wahl der öffentlichen Investitionsausgaben im Verkehrswegebau deduzieren:

- (1) Die qualitative Bedeutung der öffentlichen Straßenbauausgaben für die Einleitung bzw. Aufrechterhaltung eines zirkulären Wachstumsprozesses², die über eine Verwirklichung des "Teilziel(s) der Engpaßbeseitigung"³ zur "höchstmögliche(n) Steigerung materiellen Wohlstands"⁴ beitragen, legt es den politischen Entscheidungsorganen nahe, über eine Erweiterung der Verkehrsfläche Vorbedingung und Rahmen einer sich selbst verstärkenden sozial-ökonomischen Entwicklung zu schaffen⁵.

1 Vgl. Ohm, Hans, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. II, in: Sammlung Götschen, Bd. 1196/1196a, Berlin 1967, S. 8.

2 Vgl. Ausführungen im Teil A 4.3. dieser Arbeit.

3 Adamaschek, Bernd, Verkehrssteuerung und Gemeingebrauch, Möglichkeiten der Bekämpfung des Engpaßproblems im Straßenverkehr, in: Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H. St. Seidenfus, H. 66, Göttingen 1972, S. 21.

4 Ebenda.

5 Vgl. Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur..., a.a.O., S. 212.

- (2) Eine dergestalt vorgenommene aktive Einflußnahme auf die lokale und regionale Raumstruktur kann über eine Steigerung der räumlichen Wirtschaftskraft zu einer Verstärkung der finanziellen Basis der Gebietskörperschaften führen¹. Indem nämlich der marktwirtschaftliche Allokationsprozeß durch die Bereitstellung inter- und intraregionaler Verkehrsverbindungen effizienter gestaltet wird², werden gleichzeitig die Voraussetzungen lokalen Wohlstands verbessert, sowie eine der Vorbedingungen für die Stärkung der (gemeindlichen) Steuerkraft erfüllt³. Dieses, auch als Konsequenz eines kommunalen Konkurrenzkampfes auf der Basis eines einseitig auf die Gewerbesteuer ausgerichteten Finanzierungssystems⁴ bezeichnete Handlungskalkül hat allerdings in Rechnung zu stellen, daß eine Verbesserung der Straßenanlagen eine weitere Konzentration der Wirtschaftsaktivität in wenigen Ballungsgebieten mit allen den sich daraus ergebenden sozial-ökonomischen Vor- und Nachteilen nach sich ziehen kann.

1 Vgl. Schnyder, Johann Sebastian, Öffentliche Finanzen als Mittel der Regionalpolitik, Reinheim (Odw.) 1967, S. 204.

2 Vgl. Tuchtfeldt, Egon, Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 54, hrsg. v. R. Jochimsen und U.E. Simonis, Berlin 1970, S. 130.

3 Vgl. Kühn, D., Ursachen und Wirkungen der Infrastrukturinvestitionen..., a.a.O., S. 58.

4 Nach den Ausführungen des Deutschen Städtetages "stärkste gemeindliche Steuerquelle", die 1969 bis zu 81,7 % der Gesamtsteuereinnahmen betrug (vgl. "Der Spiegel", Nr. 10, 1972, S. 48.).

Darüber hinaus sind verkehrsinfrastrukturelle Maßnahmen auch als ein Mittel der allgemeinen Wirtschaftspolitik zu sehen, mit der Folge, daß sie in den Dienst "Verkehrssektor - externer Zielsetzungen"¹ gestellt werden.

- (3) Das Interesse der Gebietskörperschaften - bzw. ihrer Organe - an einer intensiven Wahrnehmung ihres straßenbaupolitischen Wirkungskreises resultiert ferner aus ihrer gesetzlich fixierten konjunkturpolitischen Aufgabe. Nach § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) sind sie verpflichtet, ihr haushalts- und damit auch ausgabepolitisches Gebaren in den Dienst der konjunktur- und stabilitätspolitischen Globalsteuerung zu stellen². Bedingt durch die - noch eingehender zu erläuternde - Problematik (haushalts-)politischer Rigiditäten, genießt der Straßenbausektor den Ruf, die Einhaltung dieses Gebotes zu dokumentieren.

1 Maywald, W., Möglichkeiten zur Verbesserung der Koordination..., a.a.O., S. 25.

2 Vgl. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft ("Stabilitätsgesetz") vom 8. Juni 1967, BGBl I, S. 582.

4.1. Konjunkturpolitische Auswirkungen

Eine Politik der "Krisenbekämpfung und Prosperitätssicherung"¹, die sich "vornehmlich"² des Instruments einer Variation der öffentlichen Investitionsausgaben bedient, schließt grundsätzlich die Möglichkeit der stabilitätspolitisch motivierten Veränderung der Ausgaben im Bereich des Verkehrswegebau mit ein. Neben einer Einbeziehung der Straßenbauausgaben in den Prozeß der Dämpfung der Expansions- und Kontraktionsprozesse werden diese Mittel aber auch zur Beeinflussung der Wachstumskomponenten herangezogen, um so zur Erfüllung der "allgemeinsten Staatsziele"³ beizutragen.

Soweit also eine grundsätzliche Bereitschaft seitens der öffentlichen Hand unterstellt werden kann, auch diesen Ausgabensektor in den konjunktur- und wachstumspolitischen "Instrumentenkatalog" einzustellen, sind die so motivierten finanzpolitischen Eingriffe vordem Hintergrund der infrastrukturellen Aufgabenbereiche der Gebietskörperschaften bzw. im Hinblick auf einen noch zu erläuternden gesetzlich fixierten Verkehrsbedürfnisvorbehalt zu beurteilen. Auf der anderen Seite ist ganz grundsätzlich zu prüfen, inwieweit die Straßenbauausgaben heute noch zur

1 Schmidt, Reiner, Wirtschaftspolitik und Verfassung, Baden-Baden 1971, S. 113.

2 Spary, P., Wachstums- und Wohlfandseffekte..., a.a.O., S. 206.

3 Berning, Klaus Otto, Antizyklische Finanzpolitik im Bundesstaat. Unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der BRD, München 1968, S. 5.

Dämpfung der für eine "freie Verkehrswirtschaft eigentümlichen konjunkturellen Instabilität"¹ sowie zur Beeinflussung der Struktur und Höhe des wirtschaftlichen Wachstums² herangezogen werden können.

Der Beurteilung der öffentlichen Aktivitäten auf diesem Gebiet ist also zugrunde zu legen, ob der moderne Straßenbau beschäftigungs- und einkommenswirksam sein kann, so daß ihm deshalb eine tragende Rolle bei den konjunkturpolitischen Stabilitätsbemühungen sowie hinsichtlich der Anstrengungen zur Ausweitung des Produktionspotentials zuzumessen ist, die den Einsatz dieses Instruments seitens der hoheitlichen Entscheidungsträger rechtfertigen könnte. Dabei soll gleichzeitig versucht werden, mögliche ökonomische Grenzen und institutionelle Hemmnisse dieses Aktionsparameters aufzuzeigen.

Untersucht man zunächst die Verwendungsmöglichkeiten der direkten Straßenbauausgaben der Gebietskörperschaften im Rahmen der Konjunkturpolitik, so zeigen sich grundsätzliche Schwierigkeiten des Einsatzes dieses Instruments einerseits darin, daß durch die "Pluralität konjunktursteuernder hoheitlicher Entscheidungsträger"³ in einem "gewaltengegliederten Bundesstaat mit verfassungsgarantierter kommunaler

1 Pahlke, Jürgen, Bestimmungsgründe für öffentliche Leistungen, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, a.a.O., S. 119.

2 Vgl. Hedtkamp, Günter, Bestimmungsgründe für Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, a.a.O., S. 68.

3 Stern, Klaus, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, Spielraum und Grenzen, in: Verhandlungen des 47. deutschen Juristentages, Bd. I, Teil E, München 1968, S. 16.

Selbstverwaltung"¹ die konjunkturellen Stabilitätsanstrengungen nicht eben erleichtert werden, andererseits durch die Schwierigkeit einer exakten Analyse der die innere Stabilität (des Preisniveaus und der Beschäftigung)² bedrohenden Kräfte von vornherein die Wirksamkeit ausgabepolitischer Aktivitäten in Frage gestellt werden muß.

Die fast allen öffentlichen Investitionsmaßnahmen und im besonderen auch dem Straßenbau im Hinblick auf den "Wirkungs-lag" eigenen zeitlichen und durchführungstechnischen Verzögerungen sprechen zunächst gegen eine Verwendung dieser Etatpositionen zur kurzfristigen Dämpfung oder Belebung der Wirtschaftstätigkeit. Da zudem der Einsatz dieses Instruments an eine politische Entscheidung für ein Eingreifen in den Wirtschaftsablauf gebunden ist, der wiederum eine Diagnose und Prognose der gegenwärtigen und zu erwartenden Wirtschaftssituation vorherzuziehen hat³, die auf statistisch-praktische und auch theoretische Schwierigkeiten stößt⁴, muß es schon aufgrund des "Diagnose- und Entscheidungs-lags" "notwendigerweise"⁵ zu zeitlichen Verzögerungen kommen, die die erstrebte Wirksamkeit in Frage stellen. Aus

-
- 1 Stern, K., Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, a.a.O., S. 16.
 - 2 Vgl. Socher, Karl, Koordination des Einsatzes geld- und finanzpolitischer Instrumente, in: Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 1972, Berlin 1971, S. 73.
 - 3 Vgl. Störmer, Karl-Heinz, Öffentliche Investitionen in das Sozialkapital und Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik Deutschland von 1950 - 1964, Düsseldorf 1967, S. 48.
 - 4 Vgl. Langelütke, Hans, Grenzen und Voraussetzungen der Konjunkturstabilisierung, in: Die wissenschaftliche Fundierung der Konjunkturpolitik, Beihefte der Konjunkturpolitik, hrsg. v. Albert Wissler, Heft 1, Berlin 1956, S. 10 ff.
 - 5 Störmer, K.-H., Öffentliche Investitionen in das Sozialkapital, a.a.O., S. 50.

diesen formellen Gründen ist auch bei - gerade auf dem Sektor der öffentlichen Straßenbauinvestitionen - vorhandenen, ausgearbeiteten "Schubladenplänen" keine konjunkturgerechte Investitionspolitik¹ zu erwarten, zumal es gleichzeitig an einer notwendigen "Zentralisierung der Investitionsplanung"² mangelt.

Stellt man über die Frage nach den Anwendungsbedingungen für eine wirkungsvolle Stabilisierungspolitik hinaus die nach einem möglichen Zusammenhang zwischen dem Kalkül politischer Entscheidungsträger und den als selbstverständlich verstandenen Verlangen breiter Wählerschichten nach einem materiellen Eingreifen des Staates, ergibt sich möglicherweise ein Erklärungsansatz für antizyklische Haushaltsentscheidungen. Die zunehmende Betonung der staatlichen Gestaltungsaufgabe im Sinne eines ablaufspolitischen Eingriffs in das Wirtschaftsgeschehen zur Sicherung bzw. Wiederherstellung eines befriedigenden Einkommens- und Beschäftigungsgrades könnte als Indiz dafür gewertet werden, daß trotz grundsätzlicher Analyseschwierigkeiten und unverkennbarer Planungsvielfalt Ausgaben im Bereich der Verkehrsinfrastruktur als stabilisierungspolitisches Instrument angesehen werden.

1 Vgl. Störmer, K.-H., Öffentliche Investitionen in das Sozialkapital, a.a.O., S. 49.

2 Sandhäger, Heinz, Verkehrswegeinvestitionen als stabilisierungspolitisches Instrument, in: Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St.Seidenfus, Heft 47, Münster 1967, S. 78.

Der der Demokratie inhärente Zwang zum Stimmen-
gewinn und die möglicherweise die Wahlentscheid-
ung tangierende Erwartung der Bürger auf eine
antizyklische Ausgabegebarung legen den Schluß
nahe, daß Haushaltsentscheidungen unter dem
Aspekt relativer Vorteilhaftigkeit gefällt wer-
den.

Die aktive Rolle der Gebietskörperschaften in der
Beeinflussung des Konjunkturverlaufs als Ausfluß
unter einem politischen "Handlungszwang" stehenden
Maßnahmenkalküls zu sehen, würde jedoch bedeuten,
daß aus stabilitätspolitischen Rücksichten die
verkehrsinfrastrukturellen Aktivitäten in Boom-
phasen zu kürzen in Rezessionszeiten zu erweitern
wären¹. Die Entwicklung verkehrlicher Infrastruk-
turinvestitionen in den vorangegangenen Jahren
zeigt jedoch, daß es sich als unmöglich erwies,
in der Hochkonjunktur den Ausgabenanstieg auf ein
mit der geänderten wirtschaftspolitischen Lage
eher zu vereinbarendes Ausmaß zurückzuführen².
Für diese Entwicklung dürfte insbesondere die Tat-
sache verantwortlich sein, daß sich in weiten
Kreisen der Bevölkerung die Erkenntnis durchzu-
setzen vermochte, daß schwergewichtig auf Ausgaben -

1 Zu den Begriffen Boom, Rezession und Konjunkturzyklus vgl. Kromphardt, Jürgen, Wachstum und Konjunktur, Grundlagen ihrer theoretischen Analyse und wirtschaftspolitischen Steuerung, in: Grundriß der Sozialwissenschaft, hrsg. v. Harald Jürgensen und Andreas Predöhl, Bd. 26, Göttingen 1972, S. 140.

2 Vgl. Die Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf seit 1967, in: "Monatsberichte der Deutschen Bundesbank", Frankfurt/Main, 25. Jg. (1973), Nr. 17, S. 17.

restriktionen beruhende Stabilisierungsbemühungen bei sich verkürzenden Konjunkturzyklen¹ die Gefahr in sich bergen, längerfristig gesetzte Ziele im Ausbau der Infrastruktur zu verhindern².

Die sich daraus ergebende Widersprüchlichkeit in den politischen Programmen³ der Parteien und der Bereitstellung öffentlicher Leistungen vermag nicht nur die Glaubwürdigkeit der politischen Entscheidungsträger zu beeinträchtigen und damit die Wählbarkeit zu reduzieren, sondern verkehrliche Infrastrukturinvestitionen als bloßer Reflex konjunkturrell wechselnder Wirtschaftstätigkeit verstanden vernachlässigt zudem das allzuoft übersehene Faktum, daß sich durch den Übergang von einem ehemals arbeitsintensiven zu einer die Arbeitskraft ersetzenden Kapitalverwendung⁴ breite Anstoßwirkungen "gesamtwirtschaftlich nicht unbedenklich(e)"⁵ Effekte in für die stabilisierungspolitischen Überlegungen nicht mehr relevanten Zeiträumen zeigen⁶.

-
- 1 Die Konjunkturbewegungen in der Bundesrepublik sind dadurch gekennzeichnet, daß sich die Boomphasen im Zeitablauf eines Konjunkturzyklus (gemessen als Abstand zwischen Tiefpunkten der Konjunktur) über einen größeren Zeitraum als die rezessiven Phasen erstrecken (vgl. Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestags-Drucksache 612/72 vom 6. Dezember 1972, Anhang Tabelle 60).
 - 2 Vgl. Die Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf..., a.a.O., S. 20.
 - 3 Vgl. die Ausführungen im Punkt B 2.1.2. dieser Arbeit
 - 4 Vgl. Fischer, A., Probleme der Straßenfinanzierung, a.a.O., S. 164.
 - 5 "Straße und Wirtschaft", Nr. 9/10 1972, S. 2.
 - 6 Vgl. ebenda, S. 83.

Die im Zuge konjunktureller Stabilitätsanstrengungen herbeigeführte zeitweilige Senkung der Etatansätze hat nämlich zur Folge, daß sich über eine permanente Verschlechterung des Straßenverkehrsnetzes bei anhaltendem Anstieg des Motorisierungsgrades eine Verminderung der Attraktivität und der Leistungsfähigkeit des Automobils einstellt, die erst auf mittlere Sicht zu einer Revision privater Verbrauchspläne und damit zu einer Beeinträchtigung des Automobilabsatzes führt.

Da sich aber mittlerweile die mit der Herstellung und Wartung dieses Produkts zusammenhängenden Vorgänge zu einem "Wirtschaftsfaktor erster Ordnung"¹ entwickelt haben, so daß die Automobilindustrie in den Rang einer für das Wohl ganzen Volkswirtschaft verantwortlichen "Schlüsselindustrie"² gelangen konnte, würde die Bemessung der Straßenbauausgaben als eine - vor allem auf kommunaler Ebene zu beobachtenden - konjunkturell zu bestimmende "Residualgröße"³ auf mittlere Sicht über die nachlassende Nachfrage nach Automobilen

-
- 1 Vorwig, Wilhelm R., Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Kraftverkehrswirtschaft, a.a.O., S. 93.
 - 2 Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils, a.a.O., S. 114.
 - 3 Raske, Winfried, Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik, Struktur, Entwicklung, Bedeutung, in: Schriften des Vereins für Kommunalwissenschaft e.V., H. 30, Berlin, Stuttgart, Köln, Mainz 1971, S. 64.

Einfluß auf die Beschäftigungslage (Kapazitätsauslastung) der von der Entwicklung des Motorisierungsgrades direkt und indirekt betroffenen Wirtschaftsbereiche nehmen¹.

So führt das Bestreben der politisch-staatlichen Instanzen, durch antizyklische Ausgabenänderungen, insbesondere durch Reduzierung der öffentlichen Nachfrage auf dem Straßenbausektor zur Dämpfung konjunktureller Überhitzungserscheinungen beizutragen, zu einem Konflikt mit anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen und gesamtwirtschaftlichen (langfristigen) Erfordernissen. Die Bedeutung der mit dem Automobilabsatz zusammenhängenden Wirtschaftsbereiche für die Konjunktur- und Beschäftigungslage eines ganzen Landes² erhellt, daß die Sicherung eines "reibungslosen"³ Absatzes der Kraftfahrzeuge auch für die politischen Entscheidungsträger zu einem "ökonomischen

-
- 1 Mittlerweile verdankt jeder siebte bis achte aller Arbeitnehmer direkt oder indirekt seinen Arbeitsplatz und damit seine Erwerbsmöglichkeit der Motorisierung, da nicht nur die in der Automobilbranche Beschäftigten die direkt Begünstigten eines einseitig auf das Kraftfahrzeug fixierten Transportsystems sind, sondern nebenher auch sämtliche Zulieferindustrien sowie fast alle Produktions- und Dienstleistungsbereiche (z.B. Mineralölindustrie, Handwerk, Versicherungen, Hotel- und Gaststättengewerbe, Straßenbau etc.) von der Automobilnachfrage profitieren. Vgl. Die Sorge: Ein gesättigter Markt, o.V., in: "Wirtschaftswoche", Nr. 50 (1970), S. 37.
 - 2 Vgl. Ermittlung und Analyse der Investitionen und des Anlagevermögens im Verkehr. Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums, Berlin 1970, S. 54.
 - 3 Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung..., a.a.O., S. 119.

Sachzwang"¹ geworden ist. Inwieweit langfristig aus Gründen der Beseitigung verkehrsstruktureller Fehlentwicklungen (Eindämmung des dominanten Individualverkehrs) eine Überprüfung bzw. sukzessive Änderung der Ausgabenpolitik in der öffentlichen Haushaltswirtschaft angestrebt werden sollte, bleibt entsprechend der Zielsetzung der Arbeit außerhalb der hier angestellten Überlegungen.

Zu den sachlichen Einwänden gegen eine unter gesamtwirtschaftlichen Stabilitätsaspekten vorgenommene Variation der Straßenbaumittel (vor allem einer häufigen Kürzung des Straßenbauetats) treten ferner Bedenken, die aus den institutionellen Gegebenheiten resultieren.

Da der Bund nur etwa "ein Drittel der gesamten Investitionen im Straßenbau auf sich vereinigt"², hängt der Erfolg "seiner stabilisierungspolitischen Maßnahmen in diesem Bereich weitgehend vom Ausgabeverhalten der regionalen Körperschaften"³ ab. Der Wille der regionalen und lokalen Planträger, die Straßenbauausgaben als wirtschaftspolitisches Instrument im Kampf gegen die "konjunkturellen Wechselbäder" einzusetzen, kann jedoch einmal durch den

1 Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung..., a.a.O., S. 119.

2 Sandhäger, H., Verkehrswegeinvestitionen..., a.a.O., S. 23.

3 Ebenda.

stärkeren politischen Aspekt dieser Ausgaben bei den nachgeordneten Instanzen beeinträchtigt werden, da die unmittelbaren Interessenlagen der direkten Nutznießer dieser öffentlichen Verkehrswege in größerem Maße als bei den Ausgaben des Bundes von den fast täglich zu erlebenden Verkehrssituationen auf lokaler und regionaler Ebene berührt werden. Aus diesem Gesichtspunkt heraus muß erwartet werden, daß den Straßenbauprojekten erhöhte Aufmerksamkeit seitens der Wirtschaftssubjekte zugewendet wird, die den operativen Spielraum der regionalen und kommunalen Instanzen einzuengen vermag¹.

Zum anderem ist durch die gesetzlich garantierte Steuer- und Ausgabenhoheit der nachgeordneten Gebietskörperschaften gerade bei den "stärksten Ausgabeträgern"² ein Operationsspielraum entstanden, der es insbesondere den Gemeinden und Gemeindeverbänden erlaubt, der "permanenten Notwendigkeit"³ des Ausbaus der gemeindlichen Verkehrsinfrastruktur durch die gerade in wirtschaftlichen Boomphasen gegebenen Möglichkeiten zu ihrer Finanzierung Rechnung zu tragen⁴.

1 Vgl. Engels, Wolfram, Unsere Finanzverfassung begünstigt die Verschwendung, in: "Wirtschaftswoche", Nr. 40 (1972), S. 36.

2 Störmer, K.-H., Öffentliche Investitionen in das Sozialkapital..., a.a.O., S. 125.

3 Raske, W., Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 172 f.

4: Vgl. Störmer, K.-H., Öffentliche Investitionen in das Sozialkapital..., a.a.O., S. 52.

Da es insbesondere den Kommunen in Phasen wirtschaftlicher Überhitzung möglich ist, einer antizyklischen Variation der Finanzzuweisungen mit einer aufgrund ihres Einnahmesystems gesteigerten Verwendung von Eigenmitteln zu begegnen¹, besteht die Gefahr einer prozyklischen Parallelpolitik der Gemeinden. Die für die Gemeindehaushaltswirtschaft quantitativ wichtigste Steuer, die Gewerbesteuer², ist auch in Rezessionsphasen dafür verantwortlich, daß die Gemeinden in dieser Situation nur in begrenztem Umfang in der Lage sind, sich in ihrer Ausgabengestaltung antizyklisch zu verhalten³. Gesetzt den Fall, die Gemeinden würden in Rezessionen durch eine Anhebung der Finanzhilfen in ihrer materiellen Basis gestärkt, so ist dennoch i.d.R. die ihnen aus dem § 16 StWG erwachsende Verpflichtung zur Weiterleitung der (stabilisierungspolitisch motivierten) erhöhten Zuwendungen in den Verkehrswegebausektor an die (in rezessiven Phasen fehlende) Fähigkeit gebunden, eine gewisse Selbstbeteiligung zu erbringen. In dieser "stets zu befürchtenden Diskrepanz zwischen den gesetzlichen Möglichkeiten und der tatsächlichen Ausnutzung dieser Möglichkeiten"⁴ liegt die Skepsis begründet, mit der

-
- 1 Vgl. Struktur und Entwicklung der Verkehrsinvestitionen der öffentlichen Hand in Ballungsräumen. Untersuchung des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung von A. Galli u.a., München 1971, S. 34.
 - 2 Vgl. Timm, Herbert, Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen. Zugleich eine Analyse der sog. Parallelpolitik, in: Finanzarchiv, N.F. 28, H. 3, Tübingen 1969, S. 454.
 - 3 Vgl. Rürup, Lert und Axel Siedenbergh, "Ist der Welt bestes Konjunkturgesetz noch etwas wert?", in: "Wirtschaftswoche", Nr. 4 v. 19. Januar 1973, S. 59.
 - 4 Timm, H., Gemeindefinanzpolitik..., a.a.O., S. 459.

die Fähigkeit und der Wille der Gemeinden beurteilt wird, entsprechend den gegebenen Verhältnissen in der Bundesrepublik antizyklische Ausgabenpolitik zu betreiben¹.

Wenn insoweit schon ein "konjunkturpolitisch einsetzbarer Zusammenhang zwischen der Manipulation von Zweckzuweisungen und der Veränderung kommunaler Investitionen"² sehr zweifelhaft ist, so sind darüber hinaus die Möglichkeiten einer verstärkten Kreditaufnahme zur Durchführung einer kompensatorischen Investitionspolitik als gänzlich unzureichend zu bezeichnen. Da den Gemeinden nur eine Kreditaufnahme beim privaten Bankgewerbe offensteht³, um - entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts - die infolge der verringerten Steuereinnahmen bei Aufrechterhaltung der Ausgabenprogramme auftretenden Haushaltsdefizite zu decken⁴, wird der kredit- (und damit ausgabe-)politische Aktionsspielraum durch die Ergiebigkeit des privaten Kapitalmarktes

-
- 1 Vgl. Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland, erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 10, Bonn 1968, S. 17.
 - 2 Hansmeyer, Karl-Heinrich, Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik?, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, a.a.O., S. 445.
 - 3 Für eine kommunale Kreditaufnahme bei der Notenbank haben die Gemeinden keine rechtlichen Möglichkeiten (vgl. Raske, W., Die kommunalen Investitionen..., a.a.O., S. 167).
 - 4 Vgl. Berning, K.-O., Antizyklische Finanzpolitik im Bundesstaat, a.a.O., S. 47.

bzw. durch die reglementierte Kreditschöpfung der Banken limitiert. In diesem Sinne ist die zusätzliche Kreditaufnahme in ihrem situationalen Bezug zum Kapitalangebot resp. zur Kreditschöpfungsfähigkeit des privaten Bankgewerbes zu sehen. Darüber hinaus dürfte auch das "Sicherheitsbedürfnis der Gemeinden"¹ bzw. die Zinsbelastung der Verschuldungsfähigkeit der Kommunen Grenzen setzen².

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß in einem investitionspolitisch gewichtigen Bereich der öffentlichen Hand "eine antizyklische Finanzpolitik... aus eigener Kraft nicht zu erwarten ist"³. Die "geringe Justiziabilität"⁴ der im "Stabilitätsgesetz" niedergelegten Vorschriften ermöglicht es darüber hinaus auch den Ländern, sich im Rahmen der auf eine wirtschaftliche Stabilisierung gerichteten Finanzpolitik "je nach Interessenslage"⁵ an den stabilisierenden Maßnahmen (Ausgabenkürzungen bzw. Ausgabenerhöhungen) zu beteiligen. Den in Erkenntnis dieses "konjunkturpolitischen Dilemmas" ins Leben gerufenen (beratenden) Koordinierungsinstanzen⁶, die eine an gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen orientierte Ausgaben- (aber

1 Timm, H., Gemeindefinanzpolitik..., a.a.O., S. 459.

2 Vgl. Winkler, Ernst Günther, Aufgaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditaufnahme, in: Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 45, Berlin 1961, S. 29 ff.

3 Timm, H., Gemeindefinanzpolitik..., a.a.O., S. 457.

4 Rürup, B. und A. Siedenberg, Ist der Welt bestes Konjunkturgesetz..., a.a.O., S. 59.

5 Ebenda.

6 Finanzplanungs- und Konjunkturrat der öffentlichen Hand.

auch Einnahmen-)gestaltung aller Gebietskörperschaften herbeiführen bzw. die Gegenbewegungen zu den Kürzungen und/oder zeitlichen Verschiebungen in den Etatpositionen der "konjunktursteuernden Primärorgane"¹ auf ein Mindestmaß reduzieren sollen, verbleibt denn auch in Anbetracht der gegenwärtigen Aufgabenbereichsstruktur und der unterschiedlichen Finanzierungsspielräume die schier unlösbare Aufgabe, unter Wahrung der kommunalen Selbstverantwortung eine Abstimmung der konjunkturpolitischen Aktionsparameter anzustreben.

Angesichts dieser Erkenntnisse sind die Straßenausgaben als wenig effizientes stabilisierungspolitisches Instrument zu bezeichnen, zumal gegenwärtig die Gemeinden in ihrer dominierenden Stellung innerhalb dieses öffentlichen Ausgabensektors nicht willens und/oder in der Lage sind, ihr bisheriges prozyklisches Verhalten² zu ändern. Die "überwiegend negativen Ergebnisse hinsichtlich eines stabilisierungspolitischen Einsatzes der Verkehrswegeinvestitionen"³ erklären die zunehmende Tendenz im Verhalten der politischen Entscheidungsträger, trotz der Invarianz eines Großteils der Haushaltsmittel die bislang angenommene stärkere Variationsmöglichkeit bei den öffentlichen Investi-

1 Stern, K., Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, a.a.O., S. 70.

2 Vgl. Timm, H., Gemeindefinanzpolitik..., a.a.O., S. 444.

3 Sandhäger, H., Verkehrswegeinvestitionen..., a.a.O., S. 93.

tionsausgaben in Zweifel zu ziehen und insbesondere auch den Einsatz der Straßenbauausgaben für die konjunkturellen Stabilitätsanstrengungen in Frage zu stellen¹.

Zu einer starken Beachtung von "Umstellungsverlusten" dürfte auch die Tatsache beigetragen haben, daß "aus stabilitätspolitischen Rücksichten aufgeschobene Ausgabenvorhaben später ohne konjunkturpolitischen Schaden"² schwerlich nachgeholt werden können.

Das Auftragsmonopol der öffentlichen Hand³ und der zunehmende Einsatz moderner und leistungsfähiger Straßenbaumaschinen⁴, der sich in einer augenscheinlichen Steigerung der Kapitalintensität der Tiefbauunternehmen widerspiegelt⁵, läßt erwarten, daß es in diesem Bausektor über den Versuch des Risikoausgleichs zu einer überproportionalen Anhebung des Preisniveaus kommt. In diesem Sinne erweist sich in Perioden mit stark inflatorischen Tendenzen eine kompensatorische Ausgabegebarung im Bereich der Verkehrsinfrastruktur als politisch inopportun, da über die Gefahr einer "Stagnation bei der Bereit-

-
- 1 Vgl. Rede des Bundesverkehrsministers Leber anlässlich der "Frankfurter Bautage" 1969, in: "Straße und Wirtschaft", Nr. 18/1969, S. 5.
 - 2 Die Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf..., a.a.O., S. 20.
 - 3 Vgl. Spary, P., Wachstums- und Wohlfandseffekte..., a.a.O., S. 206.
 - 4 Vgl. Sandhäger, H., Verkehrswegeninvestitionen..., a.a.O., S. 39.
 - 5 Vgl. Fischer, A., Probleme der Straßenfinanzierung...a.a.O., S. 169.

stellung öffentlicher Leistungen und eventuell ein(em) gewissen Stau bei Infrastrukturinvestitionen"¹ der Wahlstimmenmechanismus als Anreiz- und Steuerungssystem fungiert, das längerfristig zu negieren Politiker und Parteien um ihrer eigenen Sicherheit willen unterlassen werden.

1 Die Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf..., a.a.O., S. 19.

1.2. Wachstumspolitische Folgen

Entsprechend dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft sollen die politischen Entscheidungsträger für ein stetiges und angemessenes Wachstum sorgen, wobei unter Wachstum ein Wachstum des Sozialprodukts verstanden wird. Dieses Ziel wird hier so interpretiert, daß unter Beachtung regionaler Gesichtspunkte ein Wachstum des Sozialprodukts angestrebt wird, "das dem Wunsche der Bevölkerung nach einem steigenden Lebensstandard angemessen ist"¹.

Fragt man in diesem Sinne nach dem Einfluß, den die Investitionen im Bereich des (Straßen-)Verkehrswegebaus auf die Faktoren der wirtschaftlichen Entwicklung nehmen und richtet man dabei seine Überlegungen auf die in der Volkswirtschaftstheorie untersuchten Wachstumsdeterminanten Arbeit, Kapital und technischer Fortschritt, dann scheinen die öffentlichen Straßenbauausgaben für die Ausweitung des Produktionspotentials kaum Bedeutung zu haben. Dennoch liegt im komplementären Charakter dieser Investitionen² bzw. in der Grundlagen- und Erschließungsfunktion des Straßennetzes³ ein Ansatzpunkt

1 Kromphardt, J., Wachstum und Konjunktur, a.a.O., S. 19.

2 Vgl. Weber, Wilhelm, Wachstumseffekte der Staatsausgaben, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, a.a.O., S. 255.

3 Spary, P., Wachstums- und Wohlstandseffekte..., a.a.O., S. 211.

für die Beurteilung von Wachstumswirkungen.

Dadurch, daß die öffentlichen Ausgaben in diesem Bereich der Verkehrsinfrastruktur dazu beitragen, das Fundament für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu festigen, indem sie Produktion und Distribution der Güter und Dienstleistungen ermöglichen¹, nehmen sie Einfluß auf die Produktivkraft des privatwirtschaftlichen Produktionskapitals². Dieser "indirekte Produktivitätseffekt"³ der Straßenbauausgaben der Gebietskörperschaften ist es denn auch, der zur Stabilisierung bzw. positiven Beeinflussung des Trends der wirtschaftlichen Entwicklung beiträgt⁴.

Damit spiegelt sich die Funktion des Straßennetzes "in seinen Eigenschaften als allgemeine Vorleistungen für die Produktion, den Konsum und die allgemeine Ertragsfähigkeit von Investitionen"⁵, die sowohl die privaten Unternehmungen als auch die Haushalte insbesondere dadurch begünstigen, daß diese öffentlichen Anlagen den Wirtschaftssubjekten "ohne spezielle Gegenleistung, resp. unter dem virtuellen Marktwert liegenden Gegenleistungen direkt oder indirekt zur Verfügung stehen"⁶.

1 Vgl. Spary, P., Wachstums- und Wohlfandseffekte, a.a.O., S. 211.

2 Vgl. Frey, R.L., Infrastruktur, a.a.O., S. 50.

3 Ebenda.

4 Vgl. Weber, W., Wachstumseffekte der Staatsausgaben, a.a.O., S. 253.

5 Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur..., a.a.O., S. 108.

6 Littmann, Konrad, Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung, Köln - Opladen 1957, S. 108.

Die Schaffung "externer Effekte"¹ zugunsten der privaten Investoren und Konsumenten, die die "Sozialdeterminiertheit des Handelns der Wirtschaftseinheiten"² zum Ausdruck bringen führt zu "Interdependenzen im Konsum- und Produktionsbereich"³ und nimmt damit sowohl Einfluß auf die Produktions- als auch Präferenzfunktion der Individuen⁴.

Weitere "indirekte Produktivitätseffekte"⁵ können dadurch hervorgerufen werden, daß Ausgaben in diesem Bereich der Infrastruktur die Chance zur Freisetzung von Produktionsfaktoren vermitteln und damit neue Produktionsmöglichkeiten schaffen⁶. In diesem Sinne muß die Erweiterung der Produktivkraft einer Volkswirtschaft durch einen "funktionsgerechten Ausbau"⁷ des Verkehrswegenetzes auch als ein auslösendes Element im Hinblick auf eine sich selbst verstärkende wachsende regionale Wirtschaftstätigkeit gesehen werden. Für die praktische Verwertbarkeit der Straßenbaupolitik gilt es, sich deshalb bewußt zu machen, daß es gegenwärtig "keine

1 Frey, R.L., Infrastruktur, a.a.O., S. 50.

2 Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur..., a.a.O., S. 64.

3 Schleicher, Heinz, Staatshaushalt und Strategie. Eine Theorie des öffentlichen Gutes aus neuen methodischen Ansätzen, in: Wiener wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Untersuchungen, Bd. 5, Berlin 1971, S. 28.

4 Vgl. Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur..., a.a.O., S. 64.

5 Frey, R.L., Infrastruktur, a.a.O., S. 50.

6 Vgl. Sandhäger, H., Verkehrswegeinvestitionen..., a.a.O., S. 95.

7 Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur..., a.a.O., S. 155.

einfachen und eindeutigen Richtpunkte für ein gesamtwirtschaftlich richtiges Handeln"¹ der Baulastträger gibt. Die konzentrischen Tendenzen in den wirtschaftlichen Aktivitäten der Individuen bei gleichzeitiger Verschiebung des Transportaufkommens zum Kraftwagen haben eine Situation geschaffen, in der sich eine vorausschauende Verkehrspolitik zur Erhaltung der "Impulse, die der Verkehr der Wirtschaft in der Expansionsperiode der Weltwirtschaft gegeben hat"² zu einer schöpferischen Neukombination durchdringen muß. Eine in diesem Sinne fortschrittliche Straßenplanung, die dem Gedanken einer "Spezialisierung innerhalb eines zusammenhängenden Verkehrswegenetzes"³ Rechnung trägt, vermag den Straßenbau in seiner Rolle als "Schlüsselpunkt"⁴ für das Wachstum der Wirtschaft zu bestärken.

Betrachtet man die Anhebung des "Nutzungspotentials"⁵ einer Volkswirtschaft nicht allein aus der Perspektive des Wegebenutzers, so hängen die ökonomischen Effekte einer öffentlichen Bereitstellung leistungsfähiger Straßenanlagen weitgehend vom Verhalten des privaten Unternehmertums ab. Ob und in

1 Aldrup, D., Theorie der Straßenplanung, a.a.O., S. 19.

2 Predöhl, Andreas, Verkehrspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964, S. 318.

3 Aldrup, D., Theorie der Straßenplanung, a.a.O., S. 21.

4 Predöhl, A., Verkehrspolitik, a.a.O., S. 318.

5 Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur..., a.a.O., S. 204.

welchem Maße solchen Basisinvestitionen Erfolg im Sinne einer Förderung privatwirtschaftlicher Investitionsvorhaben beschieden ist, wird demnach im wesentlichen von seinen erwerbswirtschaftlichen Erwartungen bestimmt.

Die weit gestreuten Vorteilswirkungen einer "Möglichkeit zur Raumüberwindung"¹ mit Hilfe eines individuellen Verkehrsmittels lassen jedoch erwarten, daß sowohl Einfluß auf die Verhaltensweisen der Unternehmer als auch der unselbständig Beschäftigten genommen wird². Dabei dürften insbesondere die mit einer Verbesserung der (verkehrs-)infrastrukturellen Ausstattung einhergehenden positiven "Entgeltdifferenzen"³ bei gleichzeitiger Zunahme des Integrationsgrades der Wirtschaft expansiv wirken.

Das Zusammenwirken und die gegenseitige Beeinflussung der von einem Ausbau der Verkehrswege ausgehenden Impulse auf die regionale und sektorale wirtschaftliche Entwicklung äußern sich indes nicht nur im Rahmen der externen Effekte auf dem Gebiete der verbesserten Produktionsmöglichkeiten und gesteigerten Produktionsfähigkeiten für die privaten Investoren, sondern in das erweiterte

1 Sandhäger, H., Verkehrswegeinvestitionen,..., a.a.C., S. 94.

2 Vgl. Störmer, K.-H., Öffentliche Investitionen in das Sozialkapital..., a.a.O., S. 35.

3 Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur..., a.a.O., S. 154.

"Wohlstandsmaß"¹ dieser infrastrukturellen Tätigkeiten sind insbesondere die direkten Wohlstandseffekte für den nichtunternehmerischen Bereich (private Haushalte) einzubeziehen². Eine Beurteilung der Straßenbauaktivitäten im Hinblick auf den Aspekt der Nutzung privater Konsumgüter resp. der öffentlichen Erschließung von Freizeit- und Erholungsgebieten hat allerdings die bundesrepublikanische Verkehrssituation sowie den mit der Verkürzung der Arbeitszeit einhergehenden höheren Bedarf der Bevölkerung an Erholungsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen. Unter den gegebenen Bedingungen kann - gemäß der Relation Kapazität - Belastung - nur noch "großzügigen Investitionen"³ ein Einfluß auf die "konsumptiven Leistungen"⁴ dieses Bereichs der "materiellen Infrastruktur"⁵ eingeräumt werden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß durch den "Kollektivgutcharakter" weiter Teile der Nutzungsschwankungen fester Anlagen⁶ und dem "Privatgutcharakter" ihrer Ausschöpfung in der Nähe der überall zu beobachtenden "Belastungsgrenzen" partielle Verbesserungen nur geringfügige Nutzungssteigerungen des Verkehrsnetzes erwarten lassen. In Anbetracht der gegenwärtigen Interessenlagen großer Bevölkerungskreise können deshalb nur noch umfassende und zügige Ausbauvorhaben verhindern, daß die "gesamte Nutzungsmöglichkeit zusammenbricht".

1 Frey, R.L., Infrastruktur, a.a.O. S. 56.

2 Vgl. ebenda, S. 155.

3 Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur..., a.a.O., S. 116.

4 Frey, R.L., Infrastruktur, a.a.O., S. 55.

5 Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur..., a.a.O., S. 103.

6 Ebenda, S. 116 passim.

Diesem, insbesondere für die Funktionsfähigkeit der Ballungsräume wichtigen Aspekt, wird in zunehmendem Maße auch auf organisatorischer Ebene Rechnung getragen, so z.B. im "Gemeinsamen Ausschuß des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden" und im überregionalen "Koordinierungsausschuß für Straßenbauplanung". In den Rahmen dieser gemeinsamen Lösungsversuche der Gebietskörperschaften sind auch die Bestrebungen der politischen Entscheidungsträger einzuordnen, über eine Veränderung des übergemeindlichen Finanzierungsspielraums (Finanzausgleichs) Einfluß auf die kommunale Straßenbaufähigkeit zu nehmen, um mit Hilfe dieses "wichtigsten, effizientesten und gebräuchlichsten"¹ Instruments der Wachstumspolitik die "indikative"² Wirkung der Straßenbauausgaben finanziell abzusichern.

Das damit zum Ausdruck gebrachte Problembewußtsein der Interdependenz von kommunalem Straßenbau und Fernstraßenbau dokumentiert jedoch eine vornehmlich verkehrsträgerorientierte Sicht. Verkehrspolitische und regionalpolitische Entscheidungsträger sehen sich insbesondere bei der Infrastrukturplanung jedoch in zunehmendem Maße mit dem Problem konfrontiert, daß mit der Individualisierung des Verkehrs die Qualitätsstruktur und die Kostendeckung im Bereich der Massenverkehrsmittel

1 Schnyder, J.S., Öffentliche Finanzen als Mittel der Regionalpolitik, a.a.O., S. 123.

2 Ebenda, S. 125.

beeinträchtigt wurde. Die durch die gemeinsame Trägerschaft längerfristig auftretende Konfliktgefahr wird verstärkt durch ein in Anbätzen erkennbares Umweltbewußtsein, dem sich auf mittlere und längere Sicht die politischen Entscheidungsträger nicht verschließen können. Die im weiteren noch eingehend zu erläuternden Machtgrundlagen und Organisationsprinzipien staatlicher Verkehrspolitik engen jedoch den Bereich technisch und/oder finanziell grundsätzlich realisierbarer Handlungsmöglichkeiten ein, so daß gegenwärtig wesentliche Voraussetzungen für ein kompatibles und konsistentes Bündel strategischer verkehrspolitischer Maßnahmen fehlen.

9. Zusammenfassung

Die Idee der antizyklischen Haushaltspolitik, wie sie im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums kodifiziert wurde, ist primär auf eine Kompensation bzw. Anregung der privaten Nachfrage abgestellt, deren Dynamik sich insbesondere die öffentliche Ausgabenwirtschaft subsidiär anzupassen hat. Ausschlaggebend für eine solche, "schwergewichtig auf Ausgabenrestriktionen beruhenden antizyklischen Finanzpolitik"¹, dürfte auch die Tatsache einer besseren haushaltstechnischen Beherrschbarkeit der ausgabenpolitischen Instrumente im Verhältnis zu den einnahmepolitischen Maßnahmen² gewesen sein. "Dabei trat allerdings mehr und mehr zutage, daß den Möglichkeiten, die Ausgabenpolitik konjunkturdämpfend einzusetzen, unter den gegebenen politischen Verhältnissen relativ enge Grenzen gezogen werden"³. Da überdies insbesondere im kommunalen Aufgabenbereich die Straßenplanung von einem an bestimmten Leitbildregionen orientierten Prestigedenken beeinflusst wird⁴, unterliegt die Ausgabenplanung in einem wichtigen Teilbereich der öffentlichen Haushalte einer "sehr starken Habitualisierung und Imita-

1 Die Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf seit 1967, a.a.O., S. 20.

2 Vgl. Zimmermann, H., Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung, a.a.O., S. 87.

3 Die Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf..., a.a.O., S. 16.

4 Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe, a.a.O., S. 20.

tion"¹. Dies kann im Zuge eines konjunkturell bedingten Wachstums der Steuereinnahmen zu einem Verzicht auf restriktive Gestaltung der Ausgaben im Investitionsbereich führen. Die von der Bundesbank in einer "Bilanz" konstatierte "Asymmetrie" im antizyklischen Ausgabegebaren der Gebietskörperschaften² findet ihre Parallele in einer Untersuchung des Ausgabeverhaltens des Landes Nordrhein-Westfalen³. Die Rechtfertigungsbemühungen der politischen Planträger hinsichtlich einer partiellen konjunkturpolitischen Abstinenz auf der Ausgaben- seite - insbesondere auf dem Sektor der Ausgaben für den Straßen- und Brückenbau - münden dabei in dem Argument, daß es in einer Zeit steigender Anforderungen an das Straßennetz aus struktur- und fiskalpolitischen Erwägungen heraus fortgesetzt restriktive Eingriffe zu vermeiden gilt⁴.

Eine dergestalt dokumentierte Einsicht in die mittel- und langfristigen Konsequenzen einer an der wirtschaftspolitischen Lage orientierten Ausgabendimensionierung ist jedoch auch vor dem Hintergrund der prozentualen Gegebenheiten politischer Entscheidungen zu sehen. Die Periodisierung der öffentlichen Budget-Gestaltung und des politischen Legitimationsprozesses haben insbesondere in der Vergangenheit dazu beigetragen, daß die "Entscheidungshorizonte der Politiker weitgehend mit der

1 Vgl. Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe, a.a.O., S. 20.

2 Vgl. Die Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf seit 1957, a.a.O., S. 12 f.

3 Vgl. Abb. 1.

4 Vgl. die Ausführungen zu Punkt A.4. dieser Arbeit.

Legislaturperiode zusammen(fielen)"¹, mithin konjunkturpolitische Manipulationen der Ausgaben-seite aus "wahlpsychologischen"² Gesichtspunkten unterblieben. Insoweit ist die strukturpolitisch motivierte Abkehr von der antizyklischen Ausgaben-gestaltung dahingehend zu relativieren, daß zwar Lehren aus der Entwicklung in den vergangenen Jahren gezogen wurden, eine grundsätzliche Tendenz-wende sich jedoch noch nicht abzeichnet. Vielmehr ist gerade auf kommunaler Ebene ersichtlich, daß stabilitätspolitische Zurückhaltung dann nicht erwartet werden kann, wenn in relativer Nähe zu einem Wahlzeitpunkt die fiskalpolitischen Gegebenheiten eine Ausweitung des Budgets gestatten³.

Die solchermaßen unter Beweis gestellte Relativierung des "konjunkturpolitischen Mandats des Staates"⁴ im Sinne einer vorrangigen Würdigung situationaler Gegebenheiten führt nicht nur zu der Erkenntnis, daß bestimmte Positionen in den öffentlichen Haushalten von einer restriktiven Ausgabenpolitik ausgenommen werden, sondern läßt auch die Frage nach der grundsätzlichen Bedeutung derartiger Faktoren im politischen Entscheidungsprozeß aufkommen. Wenn im folgenden dieser Problematik nachgegangen wird, so geschieht dies in vornehmlicher Anerkennung der

1 Engels, W., Unsere Finanzverfassung begünstigt die Verschwendung, a.a.O., S. 36.

2 Stern, K., Konjunktursteuerung und kommunale..., a.a.O., S. 79, Fußnote 246.

3 Vgl. Die Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf seit 1967, a.a.O., S. 19 f.

4 Stern, K., Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, a.a.O., S. 16

gegenwärtigen politischen, institutionellen, sozialen und psychologischen Rahmenbedingungen parlamentarischer Entscheidungsfindung.

Ausgehend von der Grundthese, daß sich die Politiker in einem parlamentarisch-demokratischen Gemeinwesen in ihrem Entscheidungsverhalten daran orientieren, "was der Bürger im Lande will"¹, bzw. zur Handlungsmaxime erklären, "daß der Bürger, der das Auto vernünftig nutzen will, es auch fahren kann"², ist nach den Wegen zu fragen, auf denen die Präferenzen der Auto fahrenden Wähler durch das politische System wahrgenommen werden.

1 Georg Leber in einem Interview in der "Süddeutschen Zeitung" vom 8.6.1971.

2 Ebenda.

B. Möglichkeiten der Berücksichtigung privater Interessen bei den Entscheidungen über Umfang und Struktur öffentlicher Verkehrswegebaumaßnahmen

Der Versuch, die Geschehnisse in politischen Systemen auf ihre Kausalitäten zurückzuführen, ist dabei der Schwierigkeit ausgesetzt, die komplizierten Beziehungsverhältnisse zwischen Wählern und Gewählten offenzulegen, um sie einer Analyse zugänglich zu machen. Insoweit müssen die folgenden Ausführungen hinsichtlich einer wissenschaftlich-objektivierbaren Beweisführung der Grundelemente des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses oftmals simplifizierend sein und sich auf eine Darlegung der relevanten Handlungsfaktoren beschränken.

In Demokratien neuzeitlicher Prägung nimmt die Verfassung die entscheidende Stelle im Komplex der Regelungen gesellschaftlicher Beziehungen ein. Ausgangspunkt der hier durchgeführten Überlegungen soll daher die "konstitutionelle" Demokratie der Bundesrepublik Deutschland sein, deren verfassungsmäßige Ordnung der Untersuchung zugrunde gelegt wird¹.

In der politischen Sphäre des Föderalismus und der lokalen Selbstverwaltung, die als Strukturelemente des Konstitutionalismus angesehen wer-

¹ Vgl. Friedrich, Carl Joachim, Artikel "Demokratie", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW), Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1969, Band II, S. 560 ff.

den können¹, sind die Aufgaben der Gebietskörperschaften im Grundgesetz, den Länderverfassungen² sowie in den Gemeindeordnungen³ der einzelnen Bundesländer und in zahlreichen Einzelgesetzen⁴ geregelt.

Die Infrastrukturpolitik des Bundes auf dem Gebiete des Straßenverkehrswesens und die politischen Aufgaben der regionalen und lokalen Gebilde unterliegen damit aber nicht nur den Wandlungen der formalen Rechtsnormen, sondern sie sind im budgetären Prozeß zugleich als "Ergebnis einer konkreten politisch-sozialen Situation"⁵ aufzufassen, das den immanenten "Gesetzmäßigkeiten" des politischen Willensbildungsprozesses bei den verschiedenen Instanzen unterworfen ist. Damit kann davon ausgegangen werden, daß der z.T. gesetzlich fixierte Umfang des Tätigkeitsbereichs

1 Vgl. Friedrich, C.J., Artikel "Demokratie", a.a.O., S. 561.

2 So z.B. in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.6.1950 (GV.NW, S. 127).

3 So z.B. in der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.10.1952 (GV.NW, S. 269).

4 Z.B. im Gesetz über die einstweilige Neuordnung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung vom 26.3.1934 (StrRegG) (RGBl I S. 243), Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 10.7.1961 (BGBl I S. 877), Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen in der Jahren 1971 bis 1985 vom 30.6.1971 (BGBl I S. 873) u.a.m.

5 Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe, a.a.O., S. 17.

der öffentlichen Hand¹ nur tendenziell mit dem jeweils festzustellenden Ausgabevolumen übereinstimmt. In diesem Sinne bedarf es für eine Untersuchung der tatsächlichen Verhältnisse im (Strassen-)Verkehrssektor sowohl einer Erläuterung der gesetzlichen Normen als auch des Zustandekommens der Etatansätze in den Haushaltsplänen des Bundes, der Länder und der nachgeordneten Gebietskörperschaften.

1 Vgl. § 3 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) i.d.F. vom 6. August 1961 (BGBl I S. 1.742):
Zur Straßenbaulast "gehört es insbesondere, dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis entsprechend, die Straßen anzulegen, zu erweitern oder sonst zu verbessern und alle erforderlichen Anlagen und Einrichtungen zu schaffen".

1. Der durch geltende Rechtsnormen gegebene Aktionsraum der Gebietskörperschaften

In körperschaftlich organisierten, föderalistisch gegliederten Demokratien ist die Bereitstellung der Straßenverkehrswege (Neu-, Um- und Ausbau)¹ dem Tätigkeitsgebiet der öffentlichen Verwaltung zuzuordnen², und zwar dem Bereich der leistenden Verwaltung³. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben hat im sozialen Interesse der Individuen und der Gemeinschaft zu erfolgen, sie sollte also zur Verbesserung der Lebensverhältnisse aller Angehörigen eines Volkes beitragen⁴. In diesem Sinne kann die Erstellung günstiger Verkehrsmöglichkeiten in der Bundesrepublik als eine öffentliche Angelegenheit angesehen werden, die im Interesse aller Mitglieder einer volklichen, politischen Gemeinschaft von den damit beauftragten Instanzen wahrgenommen wird⁵. Durch die allgemein gehaltene Feststellung, daß die Straßenbaulast "alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben umfaßt"⁶, liegt die Art der Erfüllung der Aufgabe weitgehend im behördlichen Ermessen, zumal auch der Inhalt der Straßenbaulast lediglich der allgemeinen Einschrän-

1 Die umfassende Darstellung der Einrichtung und Unterhaltung der Verkehrswege erfolgt aus finanzstatistischen Gründen.

2 Vgl. Wolff, Hans J., Verwaltungsrecht I, 8. Aufl., Münster 1971, S. 19.

3 Vgl. ebenda.

4 Vgl. ebenda, S. 11.

5 Vgl. ebenda.

6 § 3 Abs. 1 Satz 1 des Bundesfernstraßengesetzes sowie gleichlautend § 9 Abs. 1 Satz 1 des Strassengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesstraßengesetz - LStrG) vom 28.11.1961 (GV. NW, S. 305/SGV. NW, 91).

kung des "regelmäßigen Verkehrsbedürfnisses"¹ unterliegt. Da darüber hinaus die im Rahmen der öffentlichen Verwaltung vorgenommene Bereitstellung der öffentlichen Straßen und Wege auf Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände verteilt ist - wobei die wegebaulichen Pflichten auf die "Leistungsfähigkeit"² des Aufgabenträgers abgestellt sind - gilt es, eine detaillierte Analyse in der oben dargestellten Reihenfolge durchzuführen. Insofern neben den ihnen traditionell anvertrauten Aufgaben eine gewisse, durch das Grundgesetz und den Länderverfassungen garantierte Selbständigkeit und Unabhängigkeit bei den "nachgeordneten Instanzen"³ existiert, die sich sowohl auf die Einnahmengestaltung als auch auf die Aufgabenerfüllung erstreckt, gilt es insbesondere den Spielräumen nachzugehen, innerhalb deren eine Interpretation von Gesetzen nach eigenem Gutdünken dieser Instanzen möglich ist. Die im Rahmen dieser Untersuchung beispielhaft verstandene Analyse einzelner Teilbereiche des Straßenbaus in Nordrhein-Westfalen macht überdies den Hinweis erforderlich, daß neben der Behandlung der für die Verkehrsinfrastruktur-Politik relevanten Zuständigkeiten das in diesem Bundesland die Kompetenzverteilung überlagernde Organisationssystem in den Erklärungsansatz einbezogen wird.

1 Vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 FStrG sowie § 9 Abs. 1 Satz 2 LStrG.

2 Ebenda.

3 Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 258.

1.1. Die Straßenbaulast des Bundes, die gesetzlichen Vorbehalte und die Finanzhilfen an die anderen Träger der Straßenbaulast

Der Bund ist Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen (§ 5 Abs. 1 FStrG), nur nicht bei Ortsdurchfahrten in Gemeinden über 50.000 Einwohner. Erweitert wird die Baulast des Bundes durch die Trägerschaft für Ortsumgehungen (§ 5 Abs. 5 Satz 1 FStrG). Die besondere Regelung über die Beteiligung anderer Träger der Straßenbaulast an den Kosten der Ortsumgehung (§ 5 Abs. 5 Satz 2 und 3 FStrG) soll dabei den "Interessen aller Beteiligten gerecht werden und eine unbillige Belastung des Bundes vermeiden"¹.

Darüber hinaus erfolgte durch das Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 - 1985 vom 30. Juni 1971² eine längerfristige Bindung des Bundes hinsichtlich des Umfangs seiner Trägerschaft, da in diesem Gesetz die Bundesregierung (bzw. der Bundesminister für Verkehr) zum Ausbau des Fernstraßennetzes entsprechend eines Ausbauplanes, abgestuft nach Dringlichkeiten, verpflichtet wurde (§ 2 des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen). Dabei wurde erneut die Möglichkeit eines nachfrageorientierten Ausgabegebarens dieses Baulastträgers

1 Marschall, Ernst A., Bundesfernstraßengesetz (Erläuterungen), 3. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1971, S. 191.

2 BGBI I S. 873.

geschaffen, da dem Bundesminister für Verkehr eine Anpassung des "Bedarfsplanes" an die Verkehrsentwicklung anheimgestellt wurde (§§ 4 und 6 des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen). Neben diesem dergestalt geschaffenen Handlungsspielraum wurde in diesem Gesetz eine Verpflichtung zur Aufstellung von drei Fünfjahresplänen ausgesprochen, die als Rahmenpläne für die Aufstellung der Straßenbaupläne des Bundes nach Art. 3 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes vom 28. März 1960¹ i.d.F. des Gesetzes über die Umstellung der Abgaben auf Mineralöl vom 20. Dezember 1963² fungieren sollen (§ 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen).

Diese Verpflichtung steht jedoch ebenso wie das generelle Ausbaugesuch der Fernstraßen unter einem Finanzierungsvorbehalt (§ 2 Satz 1, 2. Halbsatz des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen). Überdies sind diese Straßenbaupläne unter dem Vorbehalt des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft ("Stabilitätsgesetz") zu beurteilen (§ 5 Abs. 2 des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen), so daß die gesetzlich fixierte Wegebaupflicht neben zeitbedingten Schwierigkeiten auch finanzieller Natur zusätzlich gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen Rechnung trägt.

Daß die Ausgabenbefugnis des Bundes und damit die äußerste Grenze für die Gestaltung der Ausgabenpolitik³ nicht auch unmittelbar die voll-

1 BGBl I S. 201.

2 BGBl I S. 1.001.

3 Marschall, E.A., Bundesfernstraßengesetz, a.a.O., S. 195.

ständige finanzielle Belastung wiederzugeben vermag, dafür sind der § 5a FStrG, Art. 3 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes, Art. 104a IV, 91a I 2. und IV GG, sowie das Gesetz über Finanzhilfe des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVfG) vom 18. März 1971¹, daß die Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden² ersetzt, markante Beispiele. Damit kann insbesondere im Hinblick auf die politische Tendenz der Entlastung der Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Straßenbaulast davon ausgegangen werden, daß die gesetzlich eingeräumte Möglichkeit der Gewährung finanzieller Hilfen für den kommunalen Straßenbau zu einer Aufstockung der Kostentragungspflicht³ des Bundes beitrug bzw. weiter beitrugen wird. Im besonderen sei noch darauf verwiesen, daß im Land Nordrhein-Westfalen den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe die Aufgabe zukommt, anstelle der Landesbehörden im Sinne der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen nach Maßgabe des Landesrechts tätig zu werden⁴.

-
- 1 BGBl I S. 239 i.d.F. der Bekanntmachung vom 13. März 1972 (BGBl I S. 501).
 - 2 Bundesanzeiger Nr. 93 vom 20.5.1957, Verkehrsblatt. Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr 1967, S. 346.
 - 3 Sofern bundeseigene Verwaltung erfolgt die Kostentragungspflicht aus Eigentum gemäß Art. 90 I i.V.m. Art. 86, 104a I GG, hinsichtlich der Auftragsverwaltung gem. Art. 90 II trägt der Bund die Sachkosten gem. Art. 104a II GG, die Länder die Verwaltungskosten gem. Art 85 I, 104a V GG.
 - 4 Vgl. Wicher, Hans, Handbuch für das Straßenwesen in Nordrhein-Westfalen, Köln, Berlin, Bonn, München 1969, S. 3 f.

1.2. Die Trägerschaften anderer Gebietskörperschaften

Die auf empirischen Daten beruhende Analyse des Verkehrswegebau hoheitlicher Instanzen hat die aus dem föderativen System der Bundesrepublik resultierenden Handlungsspielräume nachgeordneter Gebietskörperschaften in Rechnung zu stellen, da verkehrsträgerisolierte Streckenplanung nicht nur als Ergebnis unterschiedlicher verkehrs- und regionalpolitischer Prioritätensetzung aufgefaßt werden, sondern gleichfalls Ausfluß kommunalen Autonomiebewußtseins sein kann. Auf der Ebene unterhalb des Bundes stehen eine Vielzahl von Verkehrsplanungsträgern oft in nur loser Beziehung zueinander. Im folgenden gilt es deshalb, die vom Gesetzgeber geschaffenen Möglichkeiten verkehrlicher Infrastrukturplanungen zu analysieren, um so die auf Länderebene und bei den Kommunen zu verfolgenden Attitüden einer Erklärung zuzuführen. Das die Kompetenzverteilung überlagernde Organisationssystem, "das die entsprechenden Investitionen plant, ihre Durchführung veranlaßt und kontrolliert"¹, wird an anderer Stelle unter Bezug auf die im Lande Nordrhein-Westfalen herrschenden Gegebenheiten in die Untersuchung einbezogen.

¹ Maywald, W., Möglichkeiten zur Verbesserung der Koordination..., a.a.O., S. 17.

2.1. Die Straßenbaulast des Landes Nordrhein-Westfalen

Für die Baulast des Landes im nordrhein-westfälischen Straßenwesen gilt als Besonderheit, daß generelle Zuständigkeiten für "klassifizierte" Straßen gesetzlich nicht geregelt sind. Für die Eingruppierung (und damit Trägerschaft) der Verkehrswege ist ausschließlich die jeweils zuerkannte Verkehrsfunktion maßgebend (§ 3 LStrG). Träger der Straßenbaulast für die Landstraßen sind demnach die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe (§§ 43a, 56 LStrG) und dies auch nur, soweit es sich nicht um Ortsdurchfahrten im Zuge dieser Straßen handelt, die durch Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern führen (§ 44 Abs. 1 LStrG).

Der in § 9 des Landesstraßengesetzes geregelte Umfang der Straßenbaulast, (entsprechend dem "regelmäßigen Verkehrsbedürfnis" und der "finanziellen Leistungskraft") deckt sich jedoch - genau wie auf Bundesebene - nicht mit den tatsächlichen finanziellen Belastungen dieser Gebietskörperschaft, da das Land den Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Träger der Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten in Gemeinden bis zu 50.000 Einwohnern "nach Maßgabe des Landeshaushalts und des Gesetzes zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden Zuschüsse zum Bau oder Ausbau von Ortsdurchfahrten im Zuge von Landstraßen und Kreisstraßen (gewährt)" (§ 44 Abs. 2 LStrG). Darüber hinaus kann sich eine Veränderung in der Baulast des Landes

durch Umstufungen (Auf- und Abstufungen) entsprechend einer geänderten Verkehrsbedeutung der Straßenzüge ergeben (§§ 2 Abs. 4 FStrG sowie § 8 Abs. 1 LStrG). Keine Änderung in der Trägerschaft, wohl aber eine materielle Entlastung des Landes kann sich bei den struktur- und regionalpolitisch motivierten Straßenbauvorhaben einstellen, da hierfür der Bund (unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten) Finanzhilfen gewährt (vgl. Art 104a Abs. IV GG).

.2.2. Die Straßenbaulast der Kreise, kreisfreien Städte und Gemeinden und die föderativen Zuwendungen an die kommunalen Baulastträger

Nach den Richtlinien des Landesstraßengesetzes von Nordrhein-Westfalen sind die Landkreise und kreisfreien Städte Baulastträger für die in ihrem Bereich liegenden Kreisstraßen (§ 43 Buchstabe b i.V.m. § 3 Abs. 3 LStrG). Die Straßenbaulast der Landkreise erstreckt sich ferner noch auf Ortsdurchfahrten im Zuge von Kreisstraßen in Gemeinden bis zu 50.000 Einwohnern (§ 5 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 44 Abs. 3 LStrG), obgleich sie auf Antrag die Verwaltung Unterhaltung einschließlich des Um- und Ausbaus durch Vereinbarung den Gemeinden übertragen sollen und zwar, wenn diese die "technischen und personellen Voraussetzungen" hierfür erfüllen (§ 56 Abs. 6 LStrG).

Die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern nehmen diese Aufgaben kraft Gesetzes wahr (§ 44 Abs. 1 i.V.m. § 56 Abs. 2 Buchstabe c LStrG). Darüber

hinaus sind die Gemeinden Träger der Straßenbaulast für die Gemeindestraßen (§ 47 i.V.m. § 3 Abs. 4 LStrG). Dabei überschneidet sich die Straßenbaulast an Ortsstraßen i.S. des § 3 Abs. 4 Buchstabe b LStrG weitgehend mit der Erschließungslast, die den Gemeinden durch den § 123 Abs. 1 des Bundesbaugesetzes (BBauG) vom 23. Juni 1960¹ auferlegt worden ist.

Zu den baurechtlichen und gemeinderechtlichen Bestimmungen des § 47 Abs. 2 LStrG gehören u.a. der für den Inhalt der Straßenbaulast wichtige § 123 Abs. 2 BBauG sowie der § 18 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO) für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Oktober 1952². Danach richtet sich der Umfang der gemeindlichen Straßenbaulast vorbehaltlich eines "regelmäßigen Verkehrsbedürfnisses" nach den "Erfordernissen der Bebauung und des Verkehrs" sowie nach den Grenzen ihrer "Leistungsfähigkeit", innerhalb derer die Gemeinden die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen Einrichtungen schaffen.

Auf das Ausmaß der Straßenbaulast der Gemeinden - aber auch der Kreise, kreisfreien Städte und Landschaftsverbände -, die im Grundsatz in den Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten der

1 BGBl I S. 341, i.d.F. des Personenförderungsgesetzes vom 21. März 1961 (BGBl I S. 241) und des Gesetzes zur Änderung grundsteuerlicher Vorschriften vom 12. April 1961 (BGBl I S. 425/BGBl III S. 213/1).

2 GS, NW, S. 167/SGV, NW, 2, C20.

genannten Vertretungskörperschaften fällt¹, kann das Land jedoch durch die nach § 55 LStrG zu erlassenden Ausbaurichtlinien Einfluß nehmen. Demgegenüber ist den Gemeinden (Kreisen und kreisfreien Städten) im § 8 LStrG die Möglichkeit eingeräumt worden, bei Änderung der Verkehrsbedeutung² vorhandene Gemeindestraßen (Kreisstraßen) in die im § 3 Abs. 1 LStrG genannten Straßengruppen aufstufen zu lassen³. Gestaltet sich eine derartige Umstufung bei Vorliegen der Voraussetzungen noch recht problemlos, da eine (allerdings nicht einklagbare) Verpflichtung zur Übernahme besteht⁴, so kann eine Abstufung von Kreis- bzw. Landstraßen zu Gemeindestraßen i.d.R. nicht gegen den Willen der betroffenen Gemeinde(n) verfügt werden⁵.

Von den Umstufungen zu trennen, sind Vereinbarungen zur Übertragung der Aufgaben der Straßenbaubehörden (§ 56 Abs. 4, 5 und 6 LStrG), die die Rechte (und Pflichten) der Gemeinde und Gemeindeverbände hinsichtlich der Trägerschaft unberührt lassen⁶. Anders sieht es aus, wenn eine Gemeinde im Zuge von Bebauungsplänen bei der Planung von Straßenbaumaßnahmen i.S. von Erschließungsanlagen

1 Vgl. Fickert, Hans Carl, Straßenrecht in Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl., in: Kommunale Schriften für Nordrhein-Westfalen, Sammlung kommunale Gesetze Nr. 9, hrsg. v. Kurt Busch und Clemens Dahm, Köln 1968, S. 28.

2 Der Rechtsbegriff "Verkehrsbedeutung" unterliegt einer verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung (vgl. Fickert, H.C., Straßenrecht in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 26).

3 Vgl. Fickert, H.C., Straßenrecht..., a.a.O., S. 25.

4 Vgl. ebenda, S. 25 f.

5 Vgl. ebenda, S. 27.

6 Vgl. ebenda, S. 131 ff.

1.3. Organisatorische Gegebenheiten nordrhein-westfälischer Verkehrswegenplanungen

Die Untersuchung einzelner Ausgabenpositionen dieses Bundeslandes sowie die Analyse einzelner Straßenbauvorhaben nachgeordneter Gebietskörperschaften lassen es als notwendig erscheinen, die für das Verständnis verkehrsinfrastruktureller Aktivitäten notwendigen vorhandenen Organisationsformen in einer - der Zielsetzung dieser Arbeit entsprechend - gerafften Form darzulegen¹. "Oberste Straßenbaubehörde ist (derzeit) in Nordrhein-Westfalen der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr; er bestimmt Richtlinien für die Planung und arbeitet im Zusammenwirken mit den Landschaftsverbänden die grobe Linienführung für Bundes- und Landstraßen aus, während die Detailplanung und Durchführung im wesentlichen von den Landschaftsverbänden vorgenommen wird"².

Bei der Planung und Durchführung der den Kreisen und kreisfreien Städten unterstehenden Straßen besteht zudem die Möglichkeit, diese Befugnisse auf die Landschaftsverbände zu übertragen³.

Hinsichtlich des hier interessierenden westfälischen Teils dieses Bundeslandes wird dann das Planfeststellungsverfahren vom betreffenden Regierungspräsidenten eingeleitet, der die Stellungnahmen al-

1 Weitere ausführliche Darlegungen zur Investitionsplanung in diesem Bundesland bei Maywald, W., Möglichkeiten zur Verbesserung der Koordination..., a.a.O., S. 151 ff.

2 Ebenda, S. 161.

3 Vgl. ebenda.

ler an dem jeweiligen Vorhaben beteiligten Behörden sowie der übrigen Beteiligten der Planfeststellungsbehörde (hier Landschaftsverband Westfalen-Lippe) zuleitet. Damit werden "die in diesen Planungsphasen anfallenden Abstimmungen mit anderen Behörden und Privaten"¹ von einem auf Regionalebene agierenden Planträger übernommen. Durch die Mitgliedschaft kommunaler Vertreter in den jeweiligen Landesplanungsgemeinschaften besteht jedoch die Möglichkeit, lokalen Gesichtspunkten auch weiterhin zur Geltung zu verhelfen. "Eine entscheidende Einengung der gemeindlichen Autonomie"² ist somit keineswegs mit einer Übertragung der Richtlinienkompetenz verbunden - im Gegenteil. Die Existenz einer Koordinationsbasis kann die Grundlage für die Gewinnung (einheitlicher) entscheidungsrelevanter Daten bedeuten, da die Planungsbeteiligten untereinander in fortlaufender, direkter Beziehung stehen. Trotz konglomerativer Zusammensetzung der Landesplanungsgemeinschaften und Abtretung der Planungs- und Durchführungskompetenz eröffnet sich zudem in Nordrhein-Westfalen den kommunalen Vertretern durch die in "Personalunion" geführte Besetzung der für die Genehmigung der Bebauungspläne zuständigen Behörde und der Stelle des Beauftragten des Regierungspräsidenten für die Landesplanungsgemeinschaft³ die

1 Maywald, W., Möglichkeiten zur Verbesserung der Koordination..., a.a.O., S. 161.

2 Ebenda, S. 159.

3 Vgl. ebenda.

Möglichkeit, über die Zustimmungsgewinnung für eine bestimmte Planungsvariante einen entscheidungsbestimmenden Tatbestand zu schaffen. Insoweit besteht die Chance, trotz politischer Distanz zur jeweiligen Facholanung, eine ortsnahe Plankonkretisierung anzuregen bzw. eine den eigenen Zielvorstellungen entsprechende Gewichtung der Auswahlkriterien herbeizuführen.

Hinsichtlich der in dieser Arbeit angeführten Projektstudie "Fernstraßenring zur Umgehung des Münchener Stadtgebietes"¹ gilt es noch zu erwähnen, daß zwar der Bund die generelle Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen bestimmt, Vorentwürfe und Entwürfe sowie die in diesen Planungsphasen anfallenden Abstimmungen mit anderen Behörden und Privaten weitgehend von den nach Landesrecht zuständigen Verwaltungskörperschaften wahrgenommen werden, lediglich bei nicht ausgeräumten Meinungsverschiedenheiten entscheidet das Landesministerium, hier vertreten durch die Oberste Baubehörde im Staatsministerium des Innern².

1 Vgl. die Ausführungen zu Punkt B 2.2.3.1.

2 Nach Auskunft des Leiters des Stadtplanungsamtes München.

4. Der Einfluß der finanziellen Leistungsfähigkeit der Baulastträger auf die Effektivität der Rechtsnormen

Die Erwägungen der politischen Körperschaften über Art, Umfang und Vordringlichkeit bestimmter Straßenbaumaßnahmen sind dem Grundsatz nach von der Frage zu trennen, "in welcher Form und von wem die finanziellen Mittel bereitzustellen sind"¹. Dennoch sind die Beschlüsse über den Ausbau des bestehenden Straßennetzes nicht frei von fiskalisch finanztechnischen Rücksichtnahmen. Diese z.T. in den gesetzlich fixierten Normen niedergelegten und oft als "Alibi" dienenden Finanzierungsvorbehalte geben Anlaß, die unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten als unabhängigen und verschiedenartigen, gleichwohl aber ergänzenden Teilaspekt² in die Analyse des straßenbaupolitischen Kalküls der Gebietskörperschaften einzubeziehen. Da die Bürger letztendlich an einer Verwirklichung propagierter Bauvorhaben interessiert sind, die Inangriffnahme aber von der öffentlichen Kassenlage und/oder der allgemeinen Kapitalmarktsituation³ bzw. von den Möglichkeiten der Disposition eines vorhandenen Mittelvolumens beeinflußt werden kann, gilt es, den finanziellen Ermessungsspielraum bei den Straßenbaulastträgern zu ergründen. Angesichts der neuerlichen Anforderungen an die bauliche Gestaltung des Ver-

1 Aldrup, D., Theorie der Straßenplanung, a.a.O., S. 102.

2 Ebenda.

3 Vgl. ebenda.

kehrswegenetzes in den Ballungsräumen wird der kommunalen Finanzkraft besondere Aufmerksamkeit zu schenken sein.

Gemäß § 7 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) vom 19. August 1969¹ sind alle Einnahmen zur Finanzierung aller Ausgaben heranzuziehen. Soweit damit im öffentlichen Bereich das Nonaffektationsprinzip Anwendung findet, sind die finanziellen Möglichkeiten hinsichtlich der dem Straßenbau zur Verfügung stehenden Geldmittel im Zusammenhang mit allen öffentlichen Aufgaben und auf dem Hintergrund der den Gebietskörperschaften zur Verfügung stehenden Gesamthaushaltsmittel zu beurteilen. Damit unterliegen Inhalt und Umfang der Straßenbaulast dem politischen Kräftespiel der Gruppen und Instanzen um einen bestimmten Anteil am Gesamtaufkommen öffentlicher Einnahmen. Da jedoch über die Finanzierung der Gesamtheit dieser, auf den verschiedenen Ebenen durchgeführten Infrastrukturmaßnahmen, aus allgemeinen oder speziellen Deckungsmitteln keine generellen Aussagen gemacht werden können², soll hier versucht werden, der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften bzw. den manipulativen Möglichkeiten der Bereitstellung von Haushaltsmitteln nachzugehen.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Tatsache, daß auf Bundesebene in wörtlicher Übereinstimmung mit dem § 7 des HGrG in der für den Budgetprozeß geltenden Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. Au-

1 BGBI I S. 1273.

2 Vgl. Zimmermann, H., Alternativen der Finanzierung von Infrastrukturvorhaben, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, a.a.O., S. 188.

gust 1969¹ am Grundsatz der Gesamtdeckung mit der Zulässigkeit von Ausnahmen² festgehalten wurde. Sie gestattet den hoheitlichen Entscheidungsträgern, auf dem Sektor des Bundesfernstraßenbaus Prioritäten zu setzen sowie eine an Einzelmaßnahmen orientierte Projektfinanzierung durchzuführen. Dabei bedient man sich in aller Regel einer ad hoc Zweckbindung der Einnahmen kraft Vermerks im Haushaltsplan oder einer Festlegung mittels gesetzlicher Regelung von unbefristeter Dauer. Eine Ausnahme kraft Vermerks im Haushaltsplan hat dabei ihre gesetzliche Grundlage im § 17 Abs. 3 BHO, wobei die damit dokumentierte Ausnahme nach wie vor der Entscheidung durch den Haushaltsgesetzgeber unterliegt. Die Zweckbindung bestimmter Einnahmen für den Gültigkeitszeitraum des Budgets führt im Vergleich zu einer (dauer-)gesetzlichen Zweckbindung zu einer größten Flexibilität in der Haushaltsgestaltung. Von diesen "echten" Zweckbindungen ist jedoch die "unechte Zweckbindung von Einnahmen zu unterscheiden, wie sie durch Verstärkungsvermerke im Haushaltsplan vorgenommen wird"³. Sie haben nur korrespondierende, d.h. in einem engen sachlichen Zusammenhang stehende Einnahme- und Ausgabetitel zu erfassen⁴. Damit steht dem Bundesminister für Verkehr mittels der Durchsetzung eines Verstärkungsvermerks bzw. einer Deckungsfähigkeitserklärung die Möglichkeit offen, bestimmte Ausgabetitel im Range der Ob-

1 BGBI I S. 1284.

2 Vgl. § 8 BHO.

3 Vgl. Erläuterungen zum § 8 der Bundeshaushaltsordnung (BHO), in: Bundeshaushaltsordnung, Kommentar von Sieghardt v. Köckritz, Werner Maatz, Günter Ermisch, Hans Musti, München 1970, S. 1 f. (im folgenden zitiert als: BHO Kommentar)

4 Vgl. ebenda.

jektfinanzierung durch Ausgabereste aus anderen naheliegenden Titeln zu verstärken resp. finanziell abzusichern (§ 20 Abs. 2 BHO).

Größerer finanzieller Spielraum ergibt sich allerdings durch die Festlegung eines Teils der "Beitragssteuern des Motorfahrzeugverkehrs"¹ zum Zweck des Ausbaus des (Bundesfern-)Straßennetzes. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Ende 1972) werden durch das Straßenbaufinanzierungsgesetz i.d.F. des Gesetzes zur Umstellung der Abgaben auf Mineralöl vom 20. Dezember 1963, zuletzt geändert durch das Gesetz über die weitere Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und des Bundesfernstraßenbaus (Verkehrsfinanzgesetz 1971) vom 28. Februar 1972² 50 v.H. des Aufkommens aus der Mineralölsteuer (mit Ausnahme des Aufkommens aus dem Verbrauch von Heizöl) zugunsten des Bundesfernstraßenbaus verwendet. Durch diese zweckgebundenen Einnahmen stehen dem Bundesminister für Verkehr erhebliche Steuermittel zur Verfügung (im Jahre 1971 ca. 5 Mrd. DM³), die nicht mehr den Dispositionen und damit Kürzungsversuchen des Haushaltsgesetzgebers unterworfen sind. Darüber hinaus bietet neben einer Erweiterung der Zweckbindung die grundsätzlich jederzeit mögliche Erhöhung der Steuersätze bei teilweise zweckfreier Verwendung dieser Steuer der Regierung eine Chance, diese Einnahmequelle auch für andere Ausgabenprogramme heranzuziehen, bzw. in Abänderung der verkehrspolitischen Ziel-

1 Vgl. § 8 BHO.

2 BGBI I S. 201.

3 Vgl. Verkehr in Zahlen 1972, hrsg. v. Bundesminister für Verkehr, Berlin 1972, S. C 100.

setzungen den Kraftfahrzeugverkehr an der Finanzierung anderer (verkehrspolitischer) Maßnahmen zu beteiligen¹.

Eine Erweiterung des politischen Handlungsspielraums läßt sich ebenfalls durch die Abkehr von der globalen Zweckbindung der Einnahmen aus der öffentlichen Verschuldung des Bundes nach der alten Fassung des Art. 115 GG entwickeln. Da die Einnahmen aus der öffentlichen Verschuldung de facto zu "allgemeinen Deckungsmitteln"² geworden sind, also auch zur Deckung der Investitionsausgaben im Straßenbauwesen herangezogen werden können³, ist der Umfang der Schuldenfinanzierung dieses Teils der Infrastrukturinvestitionen in Abhängigkeit von der wirtschafts- und finanzpolitischen Situation zu sehen, aber auch dem Willen und Verhandlungsgeschick der zuständigen (Finanz-) und Verkehrsminister zuzurechnen⁴.

Im Rahmen einer "situationsbezogenen" Schuldenfinanzierung⁵ besteht für den Bundesminister für Ver-

1 Vgl. die besondere Erhöhung der Mineralölsteuer um den sog. Gemeindepfennig je Liter, der nach dem speziellen Beschluß des Deutschen Bundestages den Gemeinden und Gemeindeverbänden insbesondere für solche Straßen gewährt werden sollte, die mit den Bundesfernstraßen in Beziehung stehen; ferner Äußerungen des Kabinetts der 7. Legislaturperiode im Winter 1973 zur Begründung der anvisierten Erhöhung der Mineralölsteuer um 5 Pfg. pro Liter im Sommer 1973, Vgl. "Frankfurter Allgemeine Zeitung" (FAZ), Nr. 44 vom 21.2.1973

2 Zimmermann, H., Alternativen der Finanzierung von Infrastrukturvorhaben, a.a.O., S. 205.

3 Vgl. Erläuterungen zum § 18 BHO, in: BHO-Kommentar, S. 3.

4 Vgl. § 28 Abs. 1 und 2, sowie § 30 BHO i.V.m. § 21 HGrG.

5 Vgl. Art 115 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. § 13 Abs. 1 und 3 HGrG und § 18 Abs. 1 BHO.

kehr überdies die Möglichkeit, zur "Überbrückung von kurzfristigen finanziellen Engpässen"¹ den aktuellen Gegebenheiten des Kapital- und Kreditmarktes Rechnung zu tragen. Damit tritt diese Finanzierungsform durch ihre inhärenten Wahlmöglichkeiten in den Rang einer strategischen (steuerpolitisch unbeeinflussten) Größe, die den Entscheidungsspielraum der öffentlichen Hand in entscheidendem Maße erweitert².

Im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen steht darüber hinaus dem "Bundesverkehrsminister" die Möglichkeit offen, über Kredite im Vorgriff auf das zu erwartende "benutzungsorientierte"³ Aufkommen aus der Mineralölsteuer späterer Rechnungsjahre eine Vorfinanzierung des Bundesfernstraßenbaus zu betreiben⁴, bzw. die Finanzierung des Baus von Bundesfernstraßen einer Gesellschaft des privaten Rechts vertraglich zu übertragen (Art 2 Abs. 2 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes in der unten angegebenen Fassung).

Dem Nonaffektationsprinzip haben sich die Bundesländer gemäß dem auch für sie gültigen Haushaltsgrundsatzgesetz angeschlossen⁵. Damit können auf der Ebene der Länder gleichfalls alle Einnahmen zur Finanzierung aller Ausgaben herangezogen werden, so daß hinsichtlich der finanzpolitischen Gestaltung

1 Fischer, A., Probleme der Straßenfinanzierung..., a.a.O., S. 41.

2 Vgl. Zimmermann, H., Alternativen der Finanzierung..., a.a.O., S. 188.

3 Vgl. ebenda, S. 202.

4 Vgl. Art 2 Abs.1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes vom 28.3.1960 i.d.F. v. 20.12.1963 (BGBl I S. 1001).

5 Vgl. Art 109 Abs. 3 GG i.d.F. des 15. Änderungsgesetzes (ÄndG) vom 8. Juni 1967 (BGBl I S. 581) und §§ 1 und 7 HGrG.

der (Landes)Etatpositionen im Straßenbausektor im Grundsatz die bei der Behandlung der Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes aufgezeigten Modi auch auf diese nachgeordneten Instanzen anzuwenden sind.

Im folgenden sei jedoch noch auf einige Besonderheiten und markante Parallelen hingewiesen. Fließen dem Bund die Einnahmen aus der Mineralölsteuer als unmittelbare Aufwendungen des Kraftverkehrs zu, so stehen den Ländern im Rahmen des Gesamtsteueraufkommens als spezifische Abgabe des Individualverkehrs gemäß Art. 106 Abs. 2 GG die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer zu. Ähnlich der Regelung auf Bundesebene unterliegt diese Steuer in fast allen Bundesländern nicht der totalen Zweckbindung zugunsten des Verkehrswegebau¹. Das Land Nordrhein-Westfalen jedoch ist im Haushaltsjahr 1966 dazu übergegangen, die Einnahmen in voller Höhe zugunsten des Straßenbaus der Länder sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände zu verwenden. Durch die Einbeziehung der Kraftfahrzeugsteuer in den Steuerverbund² mit einer Verbundquote von z.Zt. 30 % des Aufkommens werden die finanziellen Hilfen des Bundes für den kommunalen Straßenbau³ von seiten des Landes maßgeblich unterstützt. Daß das Aufkommen aus der Kfz-Steuer keineswegs die äußerste Grenze für die Gestaltung der Ausgabenpolitik auf dem Sektor des Ver-

1 Vgl. "Straße und Wirtschaft", Nr. 13/14, 1970, S. 11.

2 Vgl. Der Kommunale Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Institut für Finanzen und Steuern (InstFSt) Heft 97, Bonn 1971, S.19 (im folgenden zitiert: InstFSt, Heft 97).

3 Vgl. Art. 104a Abs. 4 GG sowie § 5a FStrG, § 1 GVEG.

kehrswegebaus zu sein hat, beweist zumindest die Entwicklung der Ausgaben im Land Nordrhein-Westfalen¹. Insoweit bietet die Bindung des Gesamthaushaltsansatzes für den Verkehrswegebau an das zu erwartende Aufkommen aus der Kraftfahrzeugsteuer im Zuge der parlamentarischen Beratung der Haushaltsentwürfe lediglich die Gewähr dafür, daß zumindest die untere Grenze des Straßenbauetats normativ verpflichtend fixiert ist².

Dadurch, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden vom Land periodisch in den Gesetzen zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs (Finanzausgleichsgesetz) allgemeine und zweckgebundene Finanzmittel zugewiesen werden, ändert sich jedoch jährlich die finanzielle Leistungsfähigkeit dieser Gebietskörperschaften und damit auch der davon beeinflusste Umfang der Straßenbauaktivitäten. Diese im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs³ erbrachten Finanztransfers, die bestimmte für den Straßenbau zu verwendende Beträge "schlüsselmäßig"⁴ auf die kommunalen Baulastträger verteilen, werden unabhängig von bestimmten zu erbringenden Eigenleistungen der Gemeinden und Gemeindeverbände gewährt. Diese Zuweisungen können überdies für an Eigenleistungen gebundene Projektzuschüsse verwendet werden⁵.

1 Vgl. Tabelle im Anhang.

2 Vgl. Anlage zum Protokoll Nr. 1629/61 der 98. Sitzung des Verkehrsausschusses des Landtags von Nordrhein-Westfalen am 3.11.1961. Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Rechnungsjahr 1962.

3 Er regelt die finanziellen Beziehungen zwischen Staat (Bund, Länder) und Gemeinden (Gemeindeverbänden) sowie zwischen Gemeinden (Gemeindeverbänden), vgl. InstFSt, Heft 197, S. 10.

4 InstFSt, Heft 97, S. 70.

5 So die Auskünfte des nordrhein-westfälischen Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr.

Die Verwendung der Landeszuschüsse zum notwendigen Ausweis der Eigenmittel als Voraussetzung der Gewährung von Finanzhilfen des Bundes zeigt deshalb einen Weg, auf den die nachgeordneten Gebietskörperschaften zur Realisierung bestimmter Projekte schreiten können.

Den Landschaftsverbänden und Landkreisen steht darüber hinaus noch in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit offen¹, eigene allgemeine Finanzierungsquellen zu erschließen, was auch nicht ohne Rückwirkung auf die Fähigkeit der Bewältigung ihnen übertragener Straßenbaulasten bleiben dürfte. Ferner ist es ihnen gestattet, im Falle finanzieller Bedarfslücken eine (genehmigungspflichtige) Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben (Kreisumlage)² bzw. zum Ausgleich des Haushaltsplanes den kreisfreien Städten und Kreisen eine der ministeriellen Genehmigung unterliegende Umlage aufzuerlegen (Landschaftsverbandsumlage)³. Entsprechend der bundesgesetzlichen Regelung im Haushaltsgrundsätzegesetz (§§ 13, 21) und der Bundeshaushaltsordnung (§ 18) können die Länder auch die Einnahmen aus der öffentlichen Ver-

1 Vgl. InstFSt, Heft 97, S. 51, Fußnote 4.

2 Vgl. § 20 des Gesetzes zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Rechnungsjahr 1972 (Finanzausgleichsgesetz 1972) vom 21.12.1971 (GV.NW. S. 542).

3 Vgl. ebenda § 22.

schuldung zur (situationsbezogenen) Finanzierung des Verkehrswegebau heranziehen¹. Im Einvernehmen mit dem Finanzminister ist es in Nordrhein-Westfalen dem für den Straßen- und Brückenbau zuständigen Minister gestattet, über- und außerplanmäßige Ausgaben zu tätigen, resp. sich des haushaltsrechtlichen Instituts des Vorgriffs zu bedienen (§ 37 LHO). Vorgriff und Verpflichtungsermächtigung (§§ 6, 19, 45 LHO) versetzen damit den für den Verkehrswegebau verantwortlichen Minister in die Lage, auf parlamentarischem Weg ohne eine (momentane) finanzielle Deckung² erst für das nächste Haushaltsjahr geplante Vorhaben vorzeitig zu verwirklichen bzw. die Leistungskraft in künftigen Haushaltsjahren zu beeinflussen.

Den Kommunen als ausgabenstärkster Gruppe innerhalb der öffentlichen Straßenbaulastträger (1970 wurden ca. 41 % aller unmittelbaren Straßenbauausgaben von den Gemeinden getätigt)³ steht dem-

-
- 1 Vgl. May, Friedrich Wilhelm, Die Finanzierung der Verkehrsinvestitionen, in: Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 38, Göttingen 1966, S. 117 f; vgl. f. das Land Nordrhein-Westfalen insbesondere § 18 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 14. Dezember 1971 (GV.NW. S. 397).
 - 2 Vgl. Giesen, Hans Adolf und Eberhard Fricke, Das Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar zur Landeshaushaltsordnung und zu den haushaltsrechtlichen Vorschriften der Landesverfassung (Art. 81 bis 88), München 1972, S. 150.
 - 3 Vgl. Verkehr in Zahlen, a.a.O., S. C 95.

gegenüber nur in beschränktem Maße eine solche Fülle von Finanzierungsinstrumenten, resp. materiellen Manipulationsmöglichkeiten zur Verfügung.

Entsprechend dem überkommenen Finanz- und Steuersystem bundesrepublikanischer Prägung bemißt sich ihre Ausgabenpolitik im Rahmen der planmäßigen Wahrnehmung der straßenbaupolitischen Aufgaben neben den angeführten Zuwendungen des Bundes und der Länder vor allem nach den im Grundgesetz¹ und in den Länderverfassungen² festgelegten Ertragshoheiten bzw. der aus ihnen resultierenden Eigenmittel. Die gemeindliche Schuldaufnahme als Mittel zur Erweiterung der finanziellen Leistungsfähigkeit unterliegt darüber hinaus in Nordrhein-Westfalen einer so straffen Regelung³, daß sie für eine autonome Veränderung der materiellen Basis zur Durchführung von Investitionsvorhaben auf dem Sektor des Verkehrswegebbaus nicht in Frage kommt.

-
- 1 Vgl. Art. 106 Abs. 4 und 5 GG i.V.m. dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) vom 8.9.1969 (BGBl I S. 1587), dem Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen vom 27.12.1951 (BGBl I S. 996) sowie dem Grundsteuergesetz i.d.F. v. 10.8.1951 (BGBl I S. 519) nebst Grundsteuerdurchführungsverordnung vom 19.1.1952 (BGBl I S. 79) und Grundsteuer Richtlinien vom 10.10.1954 sowie der revidierten Grundsteuererlaßverordnung vom 31.7.1961 (BGBl I S. 118) und der Neufassung des Gewerbesteuergesetzes vom 20.10.1969 (BGBl I S. 2021).
 - 2 Vgl. für das Land Nordrhein-Westfalen Abschnitt VI der Verfassung vom 18.6.1950 (GV.NW.S. 127/ GS.NW. S. 3/ SGV.NW. S. 100) sowie die Verordnungen über die Genehmigungspflicht der Realsteuergesetze der Gemeinden und über die Lohnsummensteuer vom 9.12.1952 (GV.NW. 1953, S. 103).
 - 3 Vgl. die sachlichen und formellen Voraussetzungen zur Darlehensaufnahme (Anleihen, Schuldscheindarlehen, sonstige Kredite mit Ausnahme der Kassenkredite) in den §§ 78 - 80 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.10.1952 i.d.F. der Bekanntmachung vom 11.8.1969 (GV.NW. S. 656/ SGV.NW. S. 2020).

Bezüglich einer weitergehenden Beurteilung des durch den Art. 28 GG geschaffenen Entscheidungsspielraumes (hinsichtlich der Verwendung der finanziellen Mittel) sind vorwiegend die Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder¹ heranzuziehen. In ihnen wird am Gesamtdeckungsgrundsatz festgehalten, der jedoch im Gegensatz zu den Regelungen auf Bundes- und Länderebene negativ ausgedrückt wird². Durch diesen wiederholt bekräftigten Grundsatz (vgl. § 39 Abs. 1 GemHVO) scheidet insbesondere eine Zweckbindung bei den allgemeinen Deckungsmitteln (Steuereinnahmen, allgemeine Finanzzuweisungen, Vermögensbeträge u.a.) aus, "deren Wesen ja gerade darin besteht, für alle Ausgaben des Haushaltsplanes zur Verfügung zu stehen"³. Zweckbindungen sind nur dann zugelassen, wenn sie durch Gesetz oder Anordnung der Aufsichtsbehörde vorgeschrieben sind oder soweit sich die Beschränkung aus der Natur oder der Herkunft der Einnahmen ergibt (§ 12 Satz 1 GemHVO), also z.B. bei Anliegerbeiträgen. Zu den zweckgebundenen Einnahmen der Kommunen gehören jedoch auch z.B. die Zuweisungen, die der Bund, die Länder oder ein höherer Gemeindeverband zum Straßenbau der Gemeinden gewähren. In diesem Falle bleibt für eine Entschei-

1 Für das Land Nordrhein-Westfalen kann als Grundlage die Verordnung über die Ausstellung und Ausföhrung des Haushaltsplanes der Gemeinden (GemHVO) vom 26.1.1954 (GS.NW. S. 614) nebst Zusatzverordnungen herangezogen werden (vgl. Loschelder, Wilhelm und Gustav Giere, Gemeindehaushaltsrecht, Kommentar zu den Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder, Stuttgart und Köln 1954, S. 11 f).

2 Loschelder, W. und G. Giere, Gemeindehaushaltsrecht, a.a.O., S. 112.

3 Ebenda, S. 115.

20

dung hinsichtlich der Verwendung dieser Einnahmen kein Spielraum. Auch die Einnahmen des außerordentlichen Haushaltsplanes unterliegen der Zweckbindung. Es besteht hier also "im Gegensatz zum ordentlichen der Grundsatz der Einzeldeckung"¹, wobei die dort eingestellten Ausgaben formal von der Einnahmeseite her bestimmt sind. Eine weitere Beschränkung des Gestaltungsspielraumes hinsichtlich der Ausgaben ergibt sich aus § 9 Abs. 1 Satz 2 GemHVO: Bei Gefährdung des Haushaltsausgleichs dürfen z.B. Ausgaben für den im Rahmen der Selbstverwaltungsaufgaben wahrgenommenen Verkehrswegebau nur veranschlagt und Ausgaben für neue Ausgaben dieser Art in den Haushaltsplan eingestellt werden, wenn und soweit ihre Abweisung im allgemeinen Interesse oder nach der besonderen Lage der Gemeinde nicht vertretbar ist. Dabei wird den Ausgaben für alle auf einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung beruhenden Aufgaben in der Ausgabenhierarchie die erste Stelle zugewiesen. Danach folgen die Ausgaben für unabweisbare Selbstverwaltungsangelegenheiten, also u.a. Wegearbeiten². Da jedoch auch die Gemeindehaushaltsverordnungen (insbesondere die des Landes Nordrhein-Westfalen) die Möglichkeit des Haushaltsvorgriffs (§ 48 Nr. 17 GemHVO)³, bzw. der über- und außerplanmäßigen Ausgaben (§ 48 Nr. 15 und 16 GemHVO)⁴ nicht gene-

1 Loschelder, W. und G. Giere, Gemeindehaushaltsrecht, a.a.O., S. 245.

2 Ebenda, S. 94 f.

3 Vgl. ebenda, S. 124 f.

4 Vgl. ebenda, S. 191, ferner § 93 Abs. 1 und 2 der GO von Nordrhein-Westfalen.

rell ausschließen und sich überdies in der praktischen Handhabung des Gemeindehaushaltsrechts bei der Finanzierung von Bauvorhaben auch die sog. Bindungsermächtigungen¹ sowie gegenseitige Deckungsgrundsätze² durchsetzen, eröffnet sich den gemeindlichen Entscheidungsträgern ein (allerdings z.T. der Kommunalaufsicht unterliegender) Handlungsspielraum. In Anbetracht der Schuldenabstinenz in der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen kann darüber hinaus in konjunkturellen Aufschwungsphasen davon ausgegangen werden, daß - entsprechend den gesetzlichen Freiräumen³ - in diesen Wirtschaftsstadien die konjunkturell determinierten Steuermehreinnahmen zu einem Anwachsen der außerordentlichen Ausgaben auch auf dem Sektor des Verkehrswegebbaus führen.

1 Vgl. Loschelder, W. und G. Giere, Gemeindehaushaltsrecht, a.a.O., S. 125; ferner § 93 Abs. 1 und 2 der GO von Nordrhein-Westfalen.

2 Vgl. ebenda, S. 117 ff.

3 Vgl. ebenda, S. 26 f.

1.5. Zusammenfassung

Analysiert man die Straßenbaulast der Gebietskörperschaften anhand der gesetzlichen Regelungen, so kann als hervorstechendes Merkmal die klare Kompetenzabgrenzung¹ im Rahmen öffentlich-rechtlicher Pflichten festgehalten werden. Gleichwohl stehen Inhalt und Umfang dieser gesetzlichen Normen nicht ein für allemal fest, und sie sind entsprechend des Leistungsfähigkeits- und Verkehrsbedürfnisvorbehalts auch nicht in jedem Bundesland gleich, indes besondere Unterschiede eher bei den Finanzierungsmodalitäten festzustellen sind².

Die im Zusammenhang mit den Finanzierungs- und Organisationsinterdependenzen festgestellten Leistungsmöglichkeiten, die sich in Anbetracht der unterschiedlichen Entwicklung der Bundes-, Länder- und Kommunalaufgaben unter Beibehaltung der traditionellen Verteilung der Steuerquellen (bzw. Kreditmöglichkeiten) weiter verschärfen dürften, gefährden im übrigen, wie die Geschehnisse in der Vergangenheit gezeigt haben, auf die Dauer das föderative Gefüge, insbesondere den Gedanken der Durchführung des kommunalen Straßenbaus als Selbstverwaltungsangelegenheit. In diesem Sinne spiegeln sowohl die langfristigen Ausbauprogramme auf Bundes- als

1 Vgl. Adamek, Robert, Artikel "Straßen", in: HdSW, Band X, a.a.O., S. 214.

2 Z.B. schwankt das prozentuale Verhältnis der Bauausgaben in den einzelnen Ländern in der Bundesrepublik (ohne Stadtstaaten) zu ihren Einnahmen aus der Kfz-Steuer zwischen 7,3 % in Niedersachsen und 55,6 % im Saarland. Dabei gilt es jedoch zu beachten, daß in den einzelnen Bundesländern, wenn auch in unterschiedlichem Maße, z.T. kraft Gesetzes ein wesentlicher Bestandteil des Aufkommens dem gemeindlichen Straßenbau zur Verfügung gestellt und damit auf indirektem Wege diesem Aufgabenbereich zugeführt wird (vgl. "Straße und Wirtschaft", Nr. 11/12, 1972, S. 9).

auch auf Landesebene¹ bei fast völliger Abwesenheit mittel- und langfristiger Straßenbaupläne der kommunalen Gebietskörperschaften die gegenwärtigen "Fehlkonstruktionen"² der geltenden Finanzverfassung sowie darauf aufbauend eine den gewandelten Verkehrsbedürfnissen nicht mehr entsprechende extensive Deutung herkömmlicher Problembereiche wider.

Wenn man insoweit davon ausgehen kann, daß die unterschiedlichen finanziellen Ressourcen dazu beigetragen haben, daß sich die ausgabeautonomen Bereiche nicht mehr mit dem Finanzierungsspielraum decken und insoweit einer wünschenswerten wirksamen und planmäßigen Wahrnehmung der straßenbaupolitischen Aufgaben auf kommunaler Ebene der finanzielle Rückhalt fehlt, führt die daraus resultierende Verzerrung der Interpretation von Bedürfnissen zu einer Verlagerung der politischen Machtfaktoren bzw. haushaltspolitischen Verantwortlichkeit, die dem föderativen Grundgedanken in der Verfassung der Bundesrepublik widersprechen³.

Berücksichtigt man darüber hinaus die "geringe Verschuldungsbereitschaft"⁴ der Kommunen sowie das aus dem periodischen Abstimmungsprozeß resultierende Bemühen der politischen Entscheidungsträger um eine

1 Vgl. die auf dem Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen fußenden Fünfjahrespläne des Bundes, bzw. die im Nordrhein-Westfalenprogramm 1975 niedergelegten Ausbaupläne dieses Landes.

2 Engels, W., "Unsere Finanzverfassung begünstigt die Verschwendung", a.a.O., S. 38.

3 Vgl. ebenda, S. 36.

4 Aldrup, D., Theorie der Straßenplanung, a.a.O., S. 103.

"kurzperiodige Übereinstimmung zwischen Finanzierungsmitteln und 'vorteilhaften' Bauvorhaben"¹, ist ohne einschneidende ordnungspolitische Maßnahmen eine Lösung der Straßenverkehrsprobleme in den Ballungszentren nicht zu erwarten. Die Diskrepanz zwischen der Fähigkeit der Bereitstellung der erforderlichen Etatmittel für eine großzügige und zukunftsweisende Gestaltung der Straßenanlagen und dem bekundeten politischen Willen zur Förderung der Funktionsfähigkeit des Individualverkehrs deutet vielmehr darauf hin, daß Konfliktsituationen heraufbeschworen werden, die einer Politisierung ökonomischer Problemlösungen Vorschub leisten.

Die im Rahmen der skizzierten Implikationen für den (politischen) Entscheidungsprozeß angeführten, durch das Organisationssystem der Straßenplanung bedingten Koordinationsprobleme fördert überdies verkehrsträgerbezogene Planungen und birgt zudem die Gefahr sich in Kompetenzstreitigkeiten verlängerender Abstimmungsprozesse in sich. Eingebürgerte Infrastrukturvorstellungen und die einer Demokratie innewohnende Eigenschaft, daß jedes politische Handeln nur von Erfolg ist, wenn es sich auf eine Mehrheit stützen kann, begünstigt zudem solche Aktivitäten, die eine tragfähige Mehrheit in Aussicht stellen.

In diesem Sinne ist DOWNS zuzustimmen, daß politische Parteien bzw. ihre Vertreter dazu neigen, den Politikbereich an kurzfristige Maßnahmen auszurich-

1 Aldrup, D., Theorie der Straßenplanung, a.a.O., S. 103.

ten, die den vermeindlich größten Präferenzbereich der Individuen tangieren¹, hier: eine intensivere Nutzung des privaten Kraftfahrzeugs ermöglichen.

Durch welche Gegebenheiten demokratischer Willensbildung und Entscheidungsfindung letztlich konkrete politische Maßnahmen determiniert werden, soll im folgenden Gegenstand weiterer Erörterungen sein. Dazu bedarf es allerdings zunächst einer systematischen Darstellung der Prinzipien parlamentarischer Festlegung öffentlicher Aktivitäten sowie der treibenden politischen Kräfte und ihrer spezifischen Machtmittel.

1 Vgl. Downs, Anthony, Ökonomische Theorie der Demokratie, hrsg. v. R. Wildenmann, Tübingen 1968, S. 287.

2. Die Einflußnahme politischer Meinungsträger auf die Handhabung der rechtlichen Formen

Die Bemühungen um eine Erklärung der Entscheidungen der Gebietskörperschaften über Art und Ausmaß öffentlicher Infrastrukturausgaben und ihre Bedeutung innerhalb des "Reaktionsbereiches"¹ der Wähler basieren auf einer Interpretation des im wesentlichen als politisch zu behandelnden Vorteilhaftigkeitskalküls der Entscheidungsorgane bei der Bewilligung öffentlicher Mittel². Die folgende Betrachtung geht von der Voraussetzung aus, daß die Wähler im Grundsatz ihre Entscheidung nach den zu erwartenden Vorteilen einer propagierten Maßnahme treffen³, zumal Beobachtungen des politischen Lebens zeigen, daß die Staatsbürger auf keinen Teil der staatlichen Tätigkeit so stark reagieren "wie auf Maßnahmen der Ausgabenpolitik"⁴. Daß hierbei insbesondere den Ausgabebeschlüssen im Straßenbau-sektor ein "wahlpolitischer Appeal"⁵ zukommt, ist darauf zurückzuführen, daß durch die Aktivitäten der politischen Entscheidungsträger in diesem öffentlichen Aufgabenbereich ein unmittelbarer eigener Nutzen ersichtlich ist, der ein unmittelbares Interesse begründet⁶.

1 Frey, B.S. und H. Garbers, Der Einfluß wirtschaftlicher Variabler auf die Popularität der Regierung..., a.a.O., S. 294.

2 Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth, Entwicklung der Theorie der Bewilligung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 19, Tübingen 1958/59, S. 220.

3 Vgl. Schleicher, H., Staatshaushalt und Strategie, a.a.O., S. 286.

4 Schmidt, Kurt, Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 25, Tübingen 1966, S. 223.

5 Ebenda, S. 234.

6 Vgl. Hotz, P., Motivforschung in der Politik, o.O., S. 23 sowie die Ausführungen im Abschnitt A. 1. dieser Arbeit.

Im folgenden sollen deshalb zunächst die Motive und Verhaltensmaximen der am Bewilligungsprozeß Beteiligten dargestellt werden. Dabei ist davon auszugehen, daß diejenigen, die an diesem Vorgang beteiligt sind, bei der Festlegung und Ausführung der im Rahmen des Gesamthaushalts bewilligten Straßenbaumittel nicht unmittelbar als die ausführenden Organe des Wählerwillens angesehen werden können. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß es insbesondere der im Ausgabenbereich existierende Ermessungsspielraum¹ erlaubt, bei der politischen Agitation Eigen- und Sonderinteressen zu verfolgen².

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß durch die Entwicklung von einer parlamentarisch-repräsentativen Demokratie zu einer modernen parteienstaatlichen Regierungsform an die Stelle der Abgeordneten, die als Repräsentanten des Volkes ihre Entscheidung frei und unabhängig treffen³, als treibende Kraft im politischen Willensbildungsprozeß die organisierten Vereinigungen getreten sind⁴. Damit setzen insbesondere auch im finanzpolitischen Entscheidungsprozeß die Parteien⁵,

1 Vgl. Zimmermann, H., Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung, a.a.O., S. 83.

2 Vgl. Liefmann-Keil, E., Entwicklung der Theorie der Bewilligung öffentlicher Ausgaben, a.a.O., S. 223.

3 Vgl. Leibholz, Gerhard, Die freiheitliche und egalitäre Komponente im modernen Parteienstaat, in: Führung und Bildung in der heutigen Welt, hrsg. zum 60. Geburtstag von Ministerpräsident Kurt Georg Kiesinger, Stuttgart 1964, S. 249.

4 Vgl. Schmidt, K., Entwicklungstendenzen der öffentlichen Aufgaben..., a.a.O., S. 218.

5 Unter Parteien werden im folgenden Gruppen verstanden, "deren Mitglieder willens sind, im Konkurrenzkampf um die politische Macht in Übereinstimmung miteinander zu handeln" (Schumpeter, J. A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, a.a.O., S. 449 f.).

Verbände, organisierten Gruppen und die öffentliche Verwaltung den Rahmen und die Bedingungen der gewünschten Handlungen fest. Ferner sind in eine Analyse der institutionellen Gegebenheiten ausgabepolitischer Entscheidungen die Modalitäten ihres Zustandekommens einzubeziehen, da das persönliche Engagement der politisch Handelnden nicht ohne den Hintergrund der Entscheidungssystematik erklärt werden kann¹. Dabei ist auch der Umstand zu beachten, daß Entwurf und Beschluß der Etatpositionen sowie die Entscheidung der Wähler sich in einer Ungewißheitssituation vollziehen, so daß sowohl Wähler als auch Parteien daran interessiert sind, ihre Kenntnisse über die Konsequenzen ihrer Entscheidungen zu verbessern, um eine dem Selbstinteresse dienende Maßnahmenkonstellation herbeizuführen. Als Folge stellt sich eine Abhängigkeit von "Kenntnisvermittlern"² ein, die sowohl auf die Popularität als auch die Folgen bestimmter öffentlicher Aktivitäten aufmerksam machen und bei der Artikulation individueller Präferenzen Unterstützung gewähren können, so daß eine Einbeziehung dieser Meinungsträger in eine Analyse sozio-politischer Interaktionsprozesse angebracht erscheint.

Die exemplarisch verstandene Untersuchung einzelner verkehrsinfrastruktureller Entscheidungsprozesse macht es überdies erforderlich, die massenmediale Einflußnahme nicht nur im Hinblick auf den Bereich

-
- 1 Vgl. Glaeser, Rolf, Finanzpolitische Willensbildung in der BRD, in: Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 82, Berlin 1964, S. 19.
 - 2 Liefmann-Keil, E., Entwicklung der Theorie der Bewilligung öffentlicher Ausgaben, a.a.O., S. 230.

einer entscheidungsrelevanten Informationsgewinnung hin zu analysieren. In diesem Sinne gilt es, auch die medien-spezifischen Einflußmöglichkeiten während der Bewertungsphasen, ihre Rolle bei der Festsetzung zusätzlicher Entscheidungskriterien zu ermitteln bzw. ihre politische Bedeutung in den Ausführungsstufen aufzuzeigen.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist ferner die Tatsache, daß die Erfüllung des "Wählerauftrages" an eine Entscheidung über Personen gebunden ist, die eine Erfüllung der Wählerpräferenzen durch eine besondere Gestaltung des Budgets in Aussicht stellen. Geht man dabei davon aus, daß "zwischen den Interessen der Wähler und der Gewählten, zwischen dem Verhalten der Wähler und der Gewählten"¹ unterschieden werden muß und die politischen Akteure sich bei ihren Entscheidungen grundsätzlich von dem Eigeninteresse leiten lassen, so gilt es, die besonderen "Interessensphären"² zu ermitteln bzw. den parteipolitischen Ursachen der Förderung personalisierter Verkehrskonzeptionen nachzugehen.

Als privates Motiv für die Tätigkeit des Politikers kann "das Streben nach Einkommen, Macht und Prestige aufgrund eines Amtes"³ angesehen werden, womit der allgemeinen Auffassung zugestimmt wird,

1 Liefmann-Keil, E., Entwicklung der Theorie der Bewilligung öffentlicher Ausgaben, a.a.O., S. 229.

2 Hotz, P., Motivforschung in der Politik, o.O., S. 16.

3 Michalski, Wolfgang, Soziales Gleichgewicht in der Demokratie, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 6. Jg., Tübingen 1961, S. 105.

"daß in der modernen Demokratie der Berufspolitiker dominiert, für den eben dieses (Eigennutz-)Motiv genauso relevant ist"¹ wie für die Überwiegende Mehrheit der anderen privaten Wirtschaftssubjekte. Daß dabei das private Element des Selbstinteresses als eines der vorherrschenden Motive angenommen werden kann² und damit die "pathetischen Hinweise"³ auf die dem 'Gemeinwohl' dienenden Staatsausgaben zu einem großen Teil als "Verdekungs-ideologie"⁴ zur Verzierung materieller Interessen gewertet werden müssen, schließt nicht aus, daß neben den wirtschaftlichen und geltungsbedürftigen Interessen nicht auch noch ideellen und persönlichen Momenten maßgebliche Bedeutung im Entscheidungsverhalten zuzumessen ist.

Gleichwohl sind die Politiker jedoch auf eine materielle Sicherung angewiesen, da sie nicht allein für die Politik, sondern auch von ihr leben müssen⁵, so daß der materiellen Handlungsmaxime entscheidende Bedeutung zukommt. Dennoch kann aus einer Analyse des "sozialen Bezugfeldes"⁶, in das sich der Politiker gestellt sieht, nicht unmittelbar auf sein

-
- 1 Vgl. Schachtschabel, H.G., Ein politisches Modell zur Wirtschaftstheorie, Bemerkungen zu dem Versuch von Fred O. Harding, in: Politik als Stimmenmaximierung, Sozialökonomisches Archiv, Bd. 3, hrsg. v. Phillip Herder-Dorneich, Köln 1968, S. 25.
 - 2 Vgl. Belling, Wolfgang, Die ökonomische Existenzsicherung des Abgeordneten und seine politische Unabhängigkeit, Kiel (Diss.) 1968, S. 84.
 - 3 Schmidt, K., Zu einigen Theorien über die relative Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 24, Tübingen 1965, S. 207.
 - 4 Ebenda.
 - 5 Vgl. Weber, Max, Politik als Beruf, 4. Aufl., Berlin 1964, S. 15 f.
 - 6 Berstecher, Dieter, Politik als institutionalisierte Rolle, in: Politik als Stimmenmaximierung, a.a.O., S. 54.

"zu erwartendes Verhalten"¹ geschlossen werden. Da die Rolle² des Politikers in einer modernen Demokratie wie der Bundesrepublik als institutionalisiert aufgefaßt werden muß, wird das Verhalten in hohem Maße durch ein mit Hilfe starker Sanktionen gestütztes System erwarteter Aktionen, Reaktionen und Sachgegebenheiten determiniert³. Bei rollengemäßigem Verhalten kann deshalb davon ausgegangen werden, daß die "Struktur der Institution das Verhalten des in ihrem Bezugspunkt stehenden Individuums"⁴ festlegt. Dabei ist die Möglichkeit eines - hier allerdings vernachlässigten - "Intra-Rollenkonflikts"⁵ nicht auszuschließen, so daß eine "Eindeutigkeit der das Verhalten bestimmenden Rollenstruktur"⁶ nicht zu erwarten ist. Die Nichtberücksichtigung intra-personeller Konflikte zwischen den unterschiedlichen Neigungen und Interessen des Individuums bedeutet aber nicht einen Verzicht darauf, die möglicherweise kontroverse Rollensegmente des demokratischen Systems und die mit ihnen verbundenen Sanktionen einander gegenüberzu-

-
- 1 Berstecher, D., Politik als institutionalisierte Rolle, in: Politik als Stimmenmaximierung, a.a.O., S. 54.
 - 2 Verstanden als Komplex von Erwartungen und faktischen Gegebenheiten, der in einer gegebenen Gesellschaft das Verhalten der Individuen zu bestimmen tendiert (vgl. Dahrendorf, Ralf, Homo sociologicus, Köln-Opladen 1969, S. 22).
 - 3 Vgl. Gehlen, Arnold, Probleme einer soziologischen Handlungslehre, in: Soziologie und Leben, Karl Brinkmann (Hrsg.), Tübingen 1952, S. 33 f.
 - 4 Berstecher, D., Politik als institutionalisierte Rolle, a.a.O., S. 55.
 - 5 Ebenda, S. 56.
 - 6 Ebenda.

stellen, um so den "typischen Konflikt innerhalb der politischen Berufsrollen in der Demokratie ausfindig zu machen und die tendenziell daraus resultierende Verhaltensweise zu erkennen"¹. Die internalisierte Austragung könnte dabei den Schlüssel zur Erklärung des (scheinbaren) politischen Widersinns einzelner Maßnahmen liefern.

1 Berstecher, D. Politik als institutionalisierte Rolle, a.a.O., S. 56 f.

2.1. Die Straßenbauausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen im Lichte parteipolitischen Kalküls

Den weiteren Ausführungen liegt der in einem "parlamentarisch-konstitutionellen sozialen Wohlfahrtsstaat (Parteienstaat)"¹ festzustellende Grundsatz zugrunde, daß das persönliche Interesse an einer politischen Tätigkeit mit dem Ziel der Teilhabe an der staatlichen Entscheidungsgewalt in den Parteien, organisierten Vereinigungen und Verbänden "kanalisiert"² worden ist, wobei insbesondere die Parteien als "Vorschlagskörperschaften" fungieren. Damit kann zumindest auf Bundes- und Landesebene eine erfolgversprechende Kandidatur eines 'unabhängigen' Wahlbewerbers ohne das "politische Etikett"³ der Parteizugehörigkeit ausgeschlossen werden, denn die räumliche und zahlenmäßige Größe der Wahlkreise sowie die Wahlkampfkosten und die zu beobachtende Wählermentalität⁴ geben einem parteilosen Bewerber kaum eine Chance, gewählt zu werden. Aus diesen Gründen ist damit zu rechnen, daß der Abgeordnete nicht mehr als Repräsentant eines Volks- oder Gemeinwesens gilt, "der in Freiheit unter Einsatz seiner Persönlichkeit seine Entscheidungen für das Volksganze fällt"⁵. In diesem Sinne stellt der einzelne Abgeordnete in

1 Eisermann, Gottfried, Soziologie der Politik, in: Die Lehre von der Gesellschaft, hrsg. v. G. Eisermann, Stuttgart 1958, S. 298.

2 Schmidt, K., Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben, a.a.O., S. 215.

3 Schröder, Heinrich Josef, Die Kandidatenaufstellung und das Verhältnis des Kandidaten zu seiner Partei in Deutschland und Frankreich, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 155, Berlin 1971, S. 36.

4 Vgl. ebenda.

5 Leibholz, Gerhard, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1964, S. 96.

einem modernen Parteienstaat wie der Bundesrepublik¹ lediglich ein "organisatorisch-technisches Zwischenglied"² innerhalb der von ihm gewählten Partei dar, der eine "Art Mittlerrolle"³ im staatlichen und gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß zuerkannt werden muß. Damit kommt den Parteien eine politische "Schlüsselposition"⁴ zu, die es rechtfertigt, sich dieser Institution, ihrer Bedeutung für die Berufsrolle des Politikers, sowie ihrer Ziele und Programme im besonderen zuzuwenden.

Die parlamentarischen Auswirkungen parteipolitischen Wohlverhaltens werden dabei anhand der (budget-)politischen Verhältnisse des Landes Nordrhein-Westfalen konkretisiert. Zuvor jedoch ein Hinweis auf die Rechtmäßigkeit des bestimmenden Verhältnisses zwischen Partei und den Mitgliedern parlamentarischer Gremien einerseits und dem bekundeten Willen der Individuen andererseits.

Folgt man der Auffassung von LEIBHOLZ, der die Wahlen als tendenziell plebiszitären Akt sieht, in dem die Wähler ihren politischen Willen zugunsten der von den Parteien benannten Mandatsbewerber und der von den Kandidaten unterstützten

-
- 1 Vgl. Stammer, Otto, Politische Soziologie und Demokratieforschung, Berlin 1935, S. 164 f.
 - 2 Leibholz, G., Strukturprobleme der modernen Demokratie, a.a.O., S. 97.
 - 3 Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung in der BRD, a.a.O., S. 54.
 - 4 Ebenda.

und publizierten Parteiprogramme zum Ausdruck bringen¹, so ist die simultane Entscheidung des Wählers als sachliche und persönliche Legitimation aufzufassen, im Sinne der propagierten Problemsicht tätig zu werden².

2.1.1. Das Gewicht der Parteien und ihrer Organe bei der politischen Willensbildung und im Prozeß parlamentarischer Entscheidungsfindung

Die Eingliederung der Parteien als "verfassungsmäßige Willensträger"³ in den Prozeß der politischen Willensbildung kann in der Bundesrepublik wie überhaupt in allen entwickelten Staaten als der konsequente Abschluß einer historischen Entwicklung angesehen werden, der der "zunehmenden Komplizierung des sozialen Lebens, dem Bedarf an neuen Einrichtungen zum Hervorbringen von Herrschern"⁴ Rechnung trägt. Dadurch, daß diesen Zusammenschlüssen von "Aktivbürgern... zu ständig formierten politisch handlungsfähigen Gruppen"⁵

1 Vgl. Leibholz, G., Strukturprobleme der modernen Demokratie, a.a.O., S. 104.

2 Vgl. Seifert, Karl-Heinz, Das Bundeswahlgesetz, 2. Aufl., Berlin - Frankfurt 1965, S. 25.

3 Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung in der BRD, a.a.O., S. 52.

4 Flohr, Heiner, Parteiprogramme in der Demokratie, in: Schriften des Forschungsinstituts für Gesellschaftspolitik und beratende Sozialwissenschaft e.V., Bd. 4, hrsg. v. Gerhard Weisser, Göttingen 1968, S. 34.

5 Abendroth, Wolfgang, Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie als Voraussetzung der politischen Demokratie, in: Politische Vierteljahresschriften (PVS), Köln und Opladen, 5. Jg., (1964), S. 309 f.

in dem im Juni 1967 verabschiedeten Gesetz über die politischen Parteien¹ das "grundsätzliche"² Wahlvorschlagsrecht eingeräumt wurde, liegt es in den Händen dieser "ökonomisch-politischen Organisationen"³ und ihrer Mitglieder, Bewerbern um politische Ämter die größeren oder geringeren Wahlchancen zuzuteilen⁴.

Gleichzeitig unterliegen "die Mandatsträger, ganz gleich ob Wahlkreis- oder Listenabgeordnete, einer Kontrolle durch die Parteimitglieder oder deren Delegierten"⁵, so daß das dem Abgeordneten auf Staatsebene eingeräumte freie Mandat des Art. 38 GG, das von dem gemäß Art. 21 GG geforderten innerparteilich gebundenen Mandat wohl zu unterscheiden ist, eine ganz besondere Bedeutung erhält⁶. Wie wirksam diese innerparteiliche Kontrolle allerdings ist, "wird von einer Reihe von Faktoren bestimmt, die in jedem Einzelfall sehr verschieden sind"⁷ und vom Charisma des Politikers sowie von "persönlichen und sachlichen Präferenzen der Wähler für z.B. mehr oder weniger "telegene" Poli-

1 BGBI I S. 773.

2 Unkelbach, Helmut, Wähler, Parteien, Parlament, in: Demokratische Existenz heute, Schriften des Forschungsinstituts für politische Wissenschaften der Universität zu Köln, Heft 13, Frankfurt, Bonn 1965, S. 85.

3 Schleicher, H., Staatshaushalt und Strategie, a.a.O., S. 281.

4 Vgl. Landshut, Siegfried, Wandlungen der parlamentarischen Demokratie, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4.Jg., Tübingen 1959, S. 154.

5 Unkelbach, H., Wähler, Parteien, Parlament, a.a.O., S. 84.

6 Vgl. Stuby, Gerhard, Die Macht des Abgeordneten und die innerparteiliche Demokratie, in: Der Staat, 8. Bd., Berlin 1969, S. 322.

7 Unkelbach, H., Wähler, Parteien, Parlament, a.a.O., S. 84.

tiker"¹ abhängen. In diesem Zusammenhang gilt es jedoch auch darauf hinzuweisen, daß sich - bedingt durch das in der Bundesrepublik praktizier- te Auswahlverfahren - die Kandidatenauswahl nur unter ca. 2,5 % der Wahlberechtigten vollzieht², und somit die Gefahr innerparteilicher Elitenzir- kulation³ entstanden ist. Ohne jedoch näher auf die innerparteiliche Willensbildung und den Modus der Kandidatenaufstellung durch die Parteien ein- zugehen, kann zumindest bei den Bundes- und Land- tagswahlen davon ausgegangen werden, daß - da dort die erfolgreichen Bewerber um die Abgeordneten- mandate "faktisch ausschließlich"⁴ Parteimitglie- der sind - die Auswahlkriterien seitens der "In- stitution politische Partei"⁵ i.d.R. so gehand- habt werden, daß der Konsens zwischen Bewerber und Partei einer freiwilligen oder erzwungenen Unterordnung unter die Anforderungen und Ziele der politischen Organisation gleichkommt⁶. Damit hängen zumindest auf den angeführten Ebenen die politischen Einfluß- und Überlebenschancen davon ab, inwieweit sich die persönlichen Überzeugungen der Bewerber und Mandatsträger mit dem Parteiin-

1 Schröder, Rolf, "Originalbeitrag", in: Politik als Stimmenmaximierung, a.a.O., S. 74.

2 Vgl. Schröder, H.J., Die Kandidatenaufstellung und das Verhältnis des Kandidaten zu seiner Partei..., a.a.O., S. 61.

3 Vgl. Unkelbach, H., Wähler, Parteien, Parlament, a.a.O., S. 84.

4 Vor allem für die Wahl zum Bundestag bejaht bei Schröder, H.J., Die Kandidatenaufstellung und das Verhältnis des Kandidaten zu seiner Partei, a.a.O., S. 60.

5 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 34.

6 Vgl. Schröder, H.J., Die Kandidatenaufstellung und das Verhältnis des Kandidaten zu seiner Partei, a.a.O., S. 188.

teresse und dem angenommenen "Parteiauftrag"¹ bei den zu erwartenden politischen Entscheidungen in Übereinstimmung bringen lassen².

Die "monopolartige Stellung"³ der Parteien bei der Kandidatenauswahl kann im übrigen als ausschlaggebend dafür angesehen werden, daß sich die Mandatsträger und -bewerber um ihres eigenen politischen Erfolgs willen "nicht mehr im Hinblick auf ursprüngliche Motive bzw. höher liegende Ziele, sondern im Hinblick auf die (ihnen) oktroyierten Eigengesetzlichkeit(en) dieser Institution... verhalten"⁴. Dadurch ist aber das "sachgerechte Verhalten innerhalb der politischen Institution... nicht mehr Mittel zum Zweck, sondern Zweck selbst"⁵ geworden, so daß das parteipolitische Engagement in dieser Organisation in einer "Selbstwertgeltung"⁶ der Institution umschlägt, die die "Einstellungen und Verhaltensweisen der darin Tätigen bestimmt"⁷. Die denkbare Konsequenz für den Wähler besteht dann darin, daß sich ihm das Bild eines Abgeordneten darbietet, dessen Selbständigkeit als personaler Wert in Frage zu stellen ist, zumal wenn die Kandidatenaufstel-

-
- 1 Schröder, H.J., Die Kandidatenaufstellung und das Verhältnis des Kandidaten zu seiner Partei, a.a.O., S. 186.
 - 2 Vgl. Leibholz, G., Strukturprobleme der modernen Demokratie, a.a.O., S. 98 f.
 - 3 Schröder, H.J., Die Kandidatenaufstellung und das Verhältnis des Kandidaten zu seiner Partei, a.a.O., S. 75.
 - 4 Berstecher, D., Politik als institutionalisierte Rolle, a.a.O., S. 58 f.
 - 5 Ebenda, S. 59.
 - 6 Gehlen, A., Probleme einer soziologischen Handlungslehre, a.a.O., S. 29.
 - 7 Ebenda.

lung auch noch unter den, hauptsächlich zu beobachtenden, Gesichtspunkten des Wahlkreis- oder Verbandsinteresse erfolgt¹.

Persönlicher Einfluß und individuelles Engagement können deshalb auch nur noch im Hinblick auf die Gestaltung des Parteiwillens geltend gemacht werden oder sich im selbständigen Bemühen zur Bildung einer richtungsweisenden Parteimehrheit äußern². In diesem besonderen Sinne darf also der Wähler von einer persönlichen politischen Erfolgsmöglichkeit des Mandatsbewerbers oder -trägers ausgehen. Gleichwohl wird der Politiker in den meisten Fällen der politischen Stimmabgabe in erster Linie als "Exponent der politischen Partei"³ angesehen und aufgrund eben dieser Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Organisation gewählt, die wiederum bestrebt ist, ihre "politische Geschlossenheit"⁴ zu demonstrieren und zu bewahren. Deshalb wird sie in aller Regel darauf hinwirken, daß der von ihr benannte Wahlkandidat - aber auch der gewählte Abgeordnete - seinen "Beitrag zur Erfüllung der Parteiziele leistet"⁵. Damit kommt den gegenwärtigen Programmen der Parteien eine "größere Bedeutung"⁶ im "demokratischen Machtkampf"⁷.

1 Vgl. Schröder, H.J., Die Kandidatenaufstellung und das Verhältnis des Kandidaten zu seiner Partei, a.a.O., S. 115.

2 Vgl. Leibholz, G., Strukturprobleme der modernen Demokratie, a.a.O., S. 97.

3 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 37.

4 Schröder, H.J., Die Kandidatenaufstellung und das Verhältnis des Kandidaten zu seiner Partei, a.a.O., S. 165.

5 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 37.

6 Ebenda.

7 Ebenda, S. 40.

zu, zumal in den Wahlen die wahlberechtigten Bürger dem Kandidaten ihre politische Unterstützung zuteil werden lassen, der die Erfüllung der dort niedergelegten politischen "Offerten"¹ in Aussicht stellt², d.h. als "Garant bestimmter Sachentscheidungen"³ glaubwürdig für die Verwirklichung der programmatischen Äußerungen eintritt.

Die "Identifikation"⁴ bestimmter politischer Lösungen mit der Person des sie vertretenden Politikers, z.B. beim "Leber-Plan", erleichtert es überdies dem Wähler, sich schwer einsichtige Sachfragen zu veranschaulichen⁵ und einem gewissen Verständnis zuzuführen. Gleichzeitig bietet sich damit den Parteien die Möglichkeit, den kostspieligen Umfang politischer Öffentlichkeitsarbeit einzuschränken und die notwendige Propagierung politischer Ziele und ihrer Akteure auf dem "indirekten Weg"⁶ der Persönlichkeitsrepräsentation in einem Zuge vorzunehmen. Der dabei oft beschrittene Weg, mit Hilfe "personalisierter gefühlsbehafteter Parolen"⁷ um das "Vertrauen zur Regierungsführung"⁸

-
- 1 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 40.
 - 2 Vgl. Schröder, H.J., Die Kandidatenaufstellung und das Verhältnis der Kandidaten zu seiner Partei, a.a.O., S. 40.
 - 3 Leibholz, G., Strukturprobleme der modernen Demokratie, a.a.O., S. 108.
 - 4 Vgl. Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 42.
 - 5 Vgl. Varain, Heinz Josef, Das Parlament im Parteienstaat, in: PVS, a.a.O., S. 343 f.
 - 6 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 42.
 - 7 Ebenda, S. 43.
 - 8 Ebenda, S. 42.

zu werben und das eigene Wollen herauszustellen entspringt zudem taktischen Erwägungen, da unter Hinweis auf die personelle Repräsentation dem politischen Gegner Herrschaftsansprüche abgesprochen werden können. Darüber hinaus versetzt die öffentliche Darstellung eines auf die Person fixierten Programmpunktes die Parteien in die Lage, die Ablösung "mißliebig" gewordener Politiker ohne explizite Aufgabe programmatischer Grundsätze zu betreiben¹.

Für eine Analyse des möglichen Verhaltens des berufsmäßigen Politikers in einer Massendemokratie ist es außerdem noch notwendig, auf den richtungsweisenden Einfluß parteiinterner Institutionen und demokratischer Einrichtungen hinzuweisen. Sie sind es oft, die im politischen Alltag den überwiegend allgemein gehaltenen Richtlinien zu notwendigem Nachdruck verhelfen und damit für eine Übereinstimmung zwischen Parteizielen und politischem Entscheid sorgen. Programmkonformes Verhalten kann dabei insbesondere durch Fraktionen herbeigeführt werden, die als "Zusammenschluß derjenigen Parlamentsmitglieder, die einer bestimmten Partei oder mehreren 'Schwesterparteien' angehören"², gelten und als "politische Ausschüsse"³ fungieren, "mit deren Hilfe die Parteien ihre Ziele

1 Vgl. die Ausführungen zu Punkt B. 2.2.3.2. dieser Arbeit.

2 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 145, ebenso: § 10 der Geschäftsordnung des Bundestages: "Fraktionen sind Vereinigungen von Mitgliedern des Bundestages, die der gleichen Partei angehören", zitiert bei: Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung..., a.a.O., S. 24, Fußnote 11.

3 Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung..., a.a.O., S. 24.

zu verwirklichen trachten"¹.

Durch die in der Bundesrepublik zu beobachtende Praxis der "personellen Verknüpfungen"² zwischen leitenden Parteiämtern und Fraktionsspitze bzw. Fraktionsgeschäftsführung ist es überdies den Parteien möglich, politische Entscheidungen auch direkt zu beeinflussen, wenn nicht gar zu bestimmen. Dies gilt in besonderem Maße, wenn die Regierung zur Realisierung ihrer Vorschläge auf die Unterstützung zumindest der der gleichen Partei angehörenden Fraktionsmitglieder angewiesen ist. Dabei kommt den "Fraktionsgremien"³ (Arbeitskreisen) eine besondere Bedeutung zu, da dort i.d.R. "unter parteilichen Gesichtspunkten richtungsweisende finanzpolitische Sachentscheidungen diskutiert und beschlossen"⁴, die der "Gesamtfraktion im Plenum zur parlamentarischen Entscheidung vorgelegt werden"⁵.

Die "Fraktionsgebundenheit der Abgeordneten"⁶ (nicht nur auf Bundesebene, sondern in allen repräsentativen Versammlungen auch der nachgeordneten Gebietskörperschaften), deren parteipolitische "Programmtreue"⁷ sich im Grundsatz die politischen Organisationen "schon bei der Auswahl der Kandidaten zu versichern trachten"⁸, bildet gleich-

1 Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung..., a.a.O., S. 24.

2 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 146.

3 Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung..., a.a.O., S. 25.

4 Ebenda.

5 Ebenda.

6 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 149.

7 Ebenda, S. 147.

8 Ebenda.

zeitig den Hintergrund für die Sicherung des parteikonformen Verhaltens in den "vorbereitenden beschlußorganen"¹ (Ausschüsse) der Parlamente und anderer Beschlußgremien. Da die Fraktionen, bzw. ihre Leistung, auf die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Ausschüsse gemäß ihrem parlamentarischen Stärkeverhältnis "entscheidenden Einfluß"² ausüben³, kann mit Hilfe des Appells an die "Fraktionsdisziplin"⁴, bzw. unter Hinweis auf eventuelle Sanktionen für die Arbeit dieser Gremien mit einer kontinuierlichen Fortsetzung der intrafraktionellen (-parteilichen) "Marschroute"⁵ gerechnet

1 § 60 Abs. II der Geschäftsordnung des Bundestages, zitiert bei Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung..., a.a.O., S. 25, Fußnote 14.

2 Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung..., a.a.O., S. 25.

3 Vgl. §§ 60, 68 der Geschäftsordnung des Bundestages.

4 Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung..., a.a.O., S. 24.

So wird z.B. in der Arbeitsordnung der CDU/CSU Bundestagsfraktion an das Loyalitätsbewußtsein der Abgeordneten der Unionsparteien appelliert, indem nämlich die Mitglieder des Bundestages verpflichtet werden, "rechtzeitig der Fraktionsversammlung zur Kenntnis zu bringen, wenn sie Bedenken haben, sich Mehrheitsbeschlüssen anzuschließen" (zitiert bei: Leibholz, G., Strukturprobleme der modernen Demokratie, a.a.O., S. 99). § 12 der Geschäftsordnung der FDP-Fraktion im Bundestag lautet: "...daß Anträge und Anfragen, die im Rahmen der Fraktion eingebracht werden, ... in einer Fraktionssitzung beraten und beschlossen werden müssen". (zitiert bei: Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung..., a.a.O., S. 24, Fußnote 11). Nach Auskunft der Geschäftsführungen der drei im Landtag von Nordrhein-Westfalen vertretenen Parteien existieren weder bei der CDU noch bei der SPD und FDP kodifizierte Fraktionsgeschäftsordnungen oder -satzungen, die eventuelle Rückschlüsse auf den innerorganisatorischen Willensbildungsprozeß erlauben würden. Wie gleichzeitig versichert wurde, findet gleichwohl vor Abstimmungen ein Meinungsaustausch statt. Im übrigen wurde auf die Sanktionsmöglichkeiten der örtlichen Parteiorganisationen verwiesen.

5 Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung..., a.a.O., S. 25.

werden, obwohl sich gerade im Rahmen der Ausschubarbeit dem Abgeordneten aufgrund der spezifischen Auswahl der zu entsendenden "Fachleute"¹ die Möglichkeit eröffnet, zu den jeweils zu behandelnden Problemen einen individuellen Beitrag zu leisten und persönlichen Problemlösungsvorstellungen zur Geltung zu verhelfen.

An dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, daß durch das Verfahren der Entsendung qualifizierter und spezialisierter Abgeordneter in die hier interessierenden Verkehrs- und Haushaltsausschüsse das Problem des mit den Interessen bestimmter Gruppen verbundenen Sachverständes² aufgeworfen wird. Diesem Aspekt sowie die darüber hinausgehende grundsätzliche Problematik interessenspezifischen Bindung hinsichtlich der Berufsrolle des Abgeordneten wird in einem anderen Abschnitt nachgegangen werden³. Vorher sei noch kurz auf die durch die föderalistische Struktur der politischen Ordnung in der Bundesrepublik bedingten Einflüsse auf eine programmorientierte Politik der Parteien eingegangen, die das Verhalten der auf der unteren Ebene des Bundesstaates agierenden Politiker beeinflussen können.

Obwohl die Parteien bzw. ihre Vertreter sowohl im "Vorfeld" des politischen Willensbildungsprozesses eine beherrschende Stellung einnehmen als auch in allen gesetzgebenden Körperschaften und Organen der kommunalen Selbstverwaltung entscheidende Posi-

1 Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung..., a.a.O., S. 25 f.

2 Vgl. Lange, Max G., Politische Soziologie; Eine Einführung, Berlin und Frankfurt/Main 1961, S. 101.

3 Vgl. die Ausführungen zu Punkt 2.2. des Teils B. dieser Arbeit.

tionen innehaben und somit in allen relevanten Bereichen des öffentlichen Lebens ihrem politischen Willen Nachdruck verleihen können, müssen die Chancen "parteiloser" Bewerber mit in die Untersuchung einbezogen werden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß trotz der "Monopolstellung"¹ der Parteien im politischen Bereich nicht ausgeschlossen werden kann, daß bei den Wahlen zu den Organen der kommunalen Selbstverwaltung partei-ungebundenen Kandidaten eine reelle Chance einzuräumen ist. Zwar wird "auch im kommunalen Bereich der Wille der Bürger überwiegend von den politischen Parteien geformt"², gleichwohl zeigt eine Analyse der Zusammensetzung kommunalpolitischer Organe, daß politischen "Einzelbewerbern" der Einzug in diese Vertretungskörperschaften gelungen ist. In aller Regel sind aber durch den Zwang zur Mehrheitsfähigkeit angesichts der Parteigruppierungen parteiunabhängigen Kandidaten nur im Zusammenhang mit der Mitwirkung in organisierten freien Wählervereinigungen Erfolgchancen zuzubilligen³, so daß es nur in z.T. regional bedingten Ausnahmefällen parteilosen Bewerbern ohne den Rückhalt in sog. "Rathausparteien"⁴ gelang, den Sprung in die Zentren kommunalpolitischer Entscheidungen zu vollziehen⁵.

-
- 1 Ellwein, Thomas, Politische Verhaltenslehre, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968, S. 121.
 - 2 Scheuner, Ulrich, Gemeindeverfassung und kommunale Aufgaben in der Gegenwart, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1. Jg., Stuttgart 1962, S. 165.
 - 3 Vgl. Ellwein, Th., Politische Verhaltenslehre, a.a.O., S. 97.
 - 4 Ziebill, Otto, Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, in: Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Bd. 7, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1964, S. 57.
 - 5 Vgl. ebenda, S. 58.

Grundsätzlich bietet sich jedoch gerade auf kommunaler Ebene aufgrund der zahlenmäßigen und räumlichen Enge des Wirkungskreises eine "örtliche Einwirkungsmöglichkeit"¹ auf die Wahlentscheidung der Bürger. Damit besteht insbesondere bei den Wahlen zu den Stadt- und Gemeindevertretungen sowie zu den Kreistagen die Möglichkeit, ausreichende Popularität zu erlangen und räumlich begrenzten Anliegen und lokalen "Sonderwünschen" zur Geltung zu verhelfen. Der "überwiegend technische Charakter der zu lösenden wirtschaftlichen und sozialen Einzelprobleme"² sowie die permanente "Erlebnisnähe" räumlich begrenzter Anliegen reizen und erleichtern gleichzeitig das persönliche Engagement, zumal bei der Bewältigung bestimmter (verkehrs-)politischer Aufgaben eine gewisse Selbständigkeit und ein politischer Handlungsspielraum existiert³.

Die Attraktivität regionaler oder örtlicher Probleme im engen Meinungsraum nachgeordneter Instanzen und ihre Aufnahme in begrenzte Arbeitsprogramme parteiloser Kandidaten ist jedoch auch auf dem Hintergrund des programmatischen Verhaltens der Parteien zu beurteilen, bei dem regionale und lokale Ansprüche allzuoft der politischen Dominanz der Bundespolitik unterliegen. Im gleichen Maße, in dem bei ihnen kommunale Belange oftmals

1 Ellwein, Th., Politische Verhaltenslehre, a.a.O., S. 93.

2 Landshut, S., Wandlungen der parlamentarischen Demokratie, a.a.O., S. 158.

3 Vgl. die Ausführungen B.1.3. und 1.4. dieser Arbeit.

als "bedauerliche Hindernisse großzügiger Planung"¹ angesehen werden und sich zudem unübersehbare Tendenzen zeigen, daß die Parteien dazu neigen, sich zu autonomen, der "Hierarchisierung"² anheimfallenden Herrschaftsverbänden zu "verdinglichen"³, erschließt sich im regional begrenzten Rahmen unabhängigen Wahlbewerbern und lokalen freien Wählervereinigungen ein politisches Aktionsfeld⁴.

Dabei bietet sich der Sektor des Verkehrswegebbaus geradezu als kommunalpolitisches Betätigungsbiet an, da hier zum einen durch die bestehende Aufgabenverteilung die schon erwähnten Handlungsspielräume bei Planung und Vollzug der Straßenbaumaßnahmen bestehen, zum anderen sich dieses Tätigkeitsgebiet der öffentlichen Hand einer hohen Einschätzung in breiten Bevölkerungskreisen⁵ erfreut. Dennoch ist nicht damit zu rechnen, daß die parteilosen Mandatsträger unabhängig und in selbstloser Weise den "Anforderungen der Wähler"⁶ in stärkerem Maße als die Parteivertreter entsprechen. Dies zu bescheinigen hieße, daß in den Einzelpersonlichkeiten und freien Wählervereinigungen ein

1 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 156.

2 Stuby, G., Die Macht der Abgeordneten und die Innerparteiliche Demokratie..., a.a.O., S. 323.

3 Ebenda, S. 308.

4 Vgl. Scheuner, U., Gemeindeverfassung und kommunale Aufgaben..., a.a.O., S. 165.

5 Vgl. Steuern und Staatsausgaben in der öffentlichen Meinung..., a.a.O., S. 43ff.

6 Bersiecher, D., Politik als institutionalisierte Rolle, a.a.O., S. 61.

"freieres, gewissermaßen plurielitäres Element" gesehen werden könnte, das den mit Hilfe und durch die Parteien zur politischen Verantwortung drängenden Politikern als Alternative gegenüberzustellen wäre². Da jedoch auch die unabhängigen Wahlbewerber in aller Regel nicht frei von gewissen "natürlichen Interessenlagen" sind³ und überdies institutionelle Gegebenheiten des Aktionsspielraum einzuengen vermögen, ist - wie bei den professionellen Parteipolitikern - von einem ähnlich gelagerten Orientierungsmuster gegenüber politischen Problembereichen auszugehen. Unbestreitbar ist jedoch ihre Wirkung auf das Verhalten der Parteien und ihrer Vertreter, die sich im Falle eines Anstiegs des Votums der Wähler für engagierte parteiunabhängige Einzelbewerber und lokale Honoratioren, bzw. freie Wählervereinigungen genötigt sehen, um ihres politischen Einflusses willen sich verstärkt den kommunalen Belangen zuzuwenden.

In dem Bemühen, zumindest tendenziell das Verhalten der Berufspolitiker aus den Umständen der Kandidatenermittlung und den Gegebenheiten des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik heraus abzuleiten, ist im besonderen Maße auch auf die Herrschaftsverhältnisse beeinflussenden Sanktionsmöglichkeiten der Parteien und die Auswirkungen des Auswahlmechanismus hinzuweisen.

1 Scheuner, U., Gemeindeverfassung und kommunale Aufgaben..., a.a.O., S. 166.

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe..., a.a.O., S. 63.

Sieht man von dem Gewissen des Politikers als "internalisierter Instanz"¹ einmal ab, ohne den denkbaren Einfluß dieses "Komplexes internalisierter Normen"² zu leugnen, so nehmen im System der sozialen Kontrollen die differenzierten Sanktionsmechanismen der Parteien einen besonderen Rang ein. Da ihre einzigartige Stellung im politischen Willensbildungsprozeß ihnen quasi das Monopol bei der Verteilung der Wahlchancen sichert³ und sie sowohl in ihren parlamentarischen als auch in ihren außerparlamentarischen Gremien ihren Anforderungen mit diffizilen Mitteln⁴ zur Geltung verhelfen können, wird sich der Politiker in seinen Maßnahmen gezwungen sehen, sich den eigenen Gesetzmäßigkeiten und Zielen der von ihm freiwillig gewählten Institution unterzuordnen⁵.

Zwar sind die den wirtschaftlichen und sozialen Wandlungen der geschichtlichen Entwicklung unter-

1 Berstecher, D., Politik als institutionalisierte Rolle, a.a.O., S. 58.

2 Ebenda.

3 Vgl. Landshut, S., Wandlungen der parlamentarischen Demokratie, a.a.O., S. 154.

4 So können z.B. die Vorstände der Parteien (Fraktionen) innerorganisatorische Verhaltensregeln billigen (vgl. die Anforderungen der Jungsozialisten und Jungdemokraten im Bundestagswahlkampf 1972), bei der Gestaltung der Wahllisten mitwirken (Verteilung "sicherer" Listenplätze) sowie die Besetzung der Ausschüsse bestimmen und damit von vorneherein dem Profilierungsvermögen Grenzen setzen. Als letztes Mittel bleibt immer noch das Parteiausschlußverfahren bei "parteischädigendem" Verhalten.

5 Vgl. Berstecher, D., Politik als institutionalisierte Rolle, a.a.O., S. 59.

liegenden "parteipolitischen Standpunkte"¹ in Abhängigkeit von gewissen ideologischen Grundsätzen zu sehen, die politischen Lösungswege für die Probleme einer modernen, hochindustrialisierten Gesellschaft jedoch bewegen sich - zumindest bei den angeführten Parteien - im Rahmen des integrierten Interessenfeldes der Bevölkerung, wenngleich sie oftmals auf einer gefühlsmäßigen Erfassung der Meinungen der Wirtschaftssubjekte zu den anstehenden Problemen basieren². Dabei kommt dem Wettbewerbsmechanismus im politischen Allokationsprozeß eine besondere Bedeutung zu.

Die Tatsache, daß im demokratischen, oligopolistisch strukturierten Mehrparteienstaat wie der Bundesrepublik³ die Parteien um einen möglichst großen Machtanteil im Staate kämpfen⁴, liefert uns den Schlüssel für die Erklärung des Prozesses der Berücksichtigung von Wählerpräferenzen und der "Eingengesetzlichkeit der politischen Berufsrolle"⁵. Zwar gibt es in Demokratien westlicher Prägung keine (rechtlichen) Normen, die die Parteien bzw. ihre Vertreter zur Verwirklichung der Programme verpflichten, mit denen sie "im Wahlkampf werbend

1 Bethusy-Huc, V., Gräfin von, Demokratie und Interessenpolitik, a.a.O., S. 125.

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. Stuby, G., Die Macht der Abgeordneten, a.a.O., S. 309 f.

4 Vgl. Schmidt, K., Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben..., a.a.O., S. 215, Fußnote.

5 Berstecher, D., Politik als institutionalisierte Rolle, a.a.O., S. 60.

vor das Volk getreten"¹ sind, die Sanktionen des Konkurrenzkampfes um die politische Macht in den repräsentativen Organen der Gebietskörperschaften, der Verlust der politischen Handlungsmöglichkeit, veranlassen jedoch die Parteien und ihre Vertreter, im politischen Ausleseprozeß die Wiederwahl durch Bemühungen um einen möglichst großen Stimmenanteil für die von ihnen vertretene politische Organisation herbeizuführen². Indem die Parteien (-vertreter) u.a. durch eine ganz bestimmte Gestaltung des öffentlichen Budgets die Chance, politisch zu überleben, zu vergrößern trachten, "wird der politische Wettbewerbsprozeß ein Allokationsmechanismus für öffentliche Güter"³. Im Rahmen des verfassungsmäßig gesicherten Weges der Teilnahme an den regelmäßig abgehaltenen Wahlen sowie durch Aktivitäten in den gesetzlichen Gremien der Gebietskörperschaften⁴ bietet sich den Parteien, bzw. ihren Vertretern, die Möglichkeit, um das notwendige Vertrauen der Wähler zu bitten, resp. sich durch bestimmte politische Handlungen Stimmenpakete⁵ zu sichern. Indem "der Politiker den Anforderungen der Wähler gerecht wird, erfüllt er zugleich die Anforderungen der politischen Berufsrolle, (so daß) das politische Primär-

-
- 1 Junker, Ernst Ullrich, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965, S. 66.
 - 2 Vgl. Liefmann-Keil, E., Intertemporale Spillovereffekte und öffentlicher Haushalt, a.a.O., S. 498.
 - 3 Schleicher, H., Staatshaushalt und Strategie, a.a.O., S. 281.
 - 4 Vgl. Stammer, C., Politische Soziologie und Demokratieforschung, a.a.O., S. 129.
 - 5 Vgl. Himmelsreich, Fritz-Heinz, Die deutschen wirtschaftlichen Interessenverbände und ihr Verhältnis zur staatlichen Wirtschaftspolitik, Freiburg i.Br. 1959, S. 134.

ziel des Wahlsieges durch Stimmengewinn... das Sekundärziel der Erfüllung der Wählerinteressen als notwendige Bedingung"¹ mit einschließt.

Zwar wird damit aus einer Vielzahl möglicher Zielsetzungen der "ökonomisch-politischen Organisationen"² die - in der Realität des politischen Lebens in der Bundesrepublik zu beobachtende - "Überlebenshypothese als Organisationsziel"³ herausgestellt, "ihr Realitätswert unterliegt jedoch einer doppelten Einschränkung"⁴. Aufbauend auf der "deterministischen Hypothese der Rollenkonformität"⁵ des Berufspolitikers kann es aufgrund einer mehrfachen Bindung der politisch Handelnden an gewisse Berufsgruppen und Organisationen zu Konflikten bei der Entscheidung zugunsten einer politischen Maßnahme kommen, so daß die Machterhaltungsmaxime⁶ nur als eine "relativ dominierende Zielsetzung"⁷ anzusehen ist. Damit fällt zwar den Determinanten des Stimmenverlustes oder -gewinns bzw. ihrer Beeinflussung im Rahmen der bewußten Gestaltung der politischen Erfolgsbedingungen eine erhebliche Bedeutung zu, gleichwohl ist der eigentliche Bestimmungsfak-

1 Berstecher, D., Politik als institutionalisierte Rolle, a.a.O., S. 61.

2 Schleicher, H., Staatshaushalt und Strategie, a.a.O., S. 281.

3 Ebenda, S. 282.

4 Berstecher, D., Politik als institutionalisierte Rolle, a.a.O., S. 61.

5 Ebenda, S. 61 f.

6 Vgl. auch Carl Böhrer, Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970, S. 44.

7 Berstecher, D., Politik als institutionalisierte Rolle, a.a.O., S. 61.

1.2. Die programmatischen Aussagen der Parteien zum Verkehrswegebau

Bei der Darstellung der Bestimmungsgründe budgetären Entscheidungsverhaltens der Parlamentarier im nordrhein-westfälischen Landtag wird hinsichtlich der Vorteilhaftigkeit straßenbaulicher Maßnahmen von der prinzipiellen Übereinstimmung in der Einschätzung des Gesamtkomplexes "Straßenplanung" zwischen (parteilicher) Landes- und Bundesebene ausgegangen¹. Bewegt sich somit das propagierte Baugebaren innerhalb der Landesgrenzen bzw. die tatsächliche Mittelbewilligung im Rahmen der bundesparteilichen Problemsicht, so gilt es, im Interesse einer Darlegung der wesentlichen Faktoren die auf den bundeseinheitlichen Aussagen beruhende Richtschnur aufzuzeigen.

Analysiert man daher das auch den Wählerentscheid beeinflussende (Grundsatz-) "Angebot" der politischen Parteien, so wird deutlich, daß von Seiten der drei wichtigsten Parteigruppierungen in der Bundesrepublik² der Verkehrspolitik, speziell

1 Wie den weiteren Ausführungen zu entnehmen ist, bewegen sich die politischen Aussagen in den Programmen der parteilichen Landesgruppierungen (Landesverbände) im Rahmen der in den Grundsatzprogrammen der Parteien zum Ausdruck kommenden Problemsicht.

2 Bei der Bundestagswahl (Bundesgebiet ohne Berlin) von 1969 entfielen 94,6 % der abgegebenen gültigen Zweitstimmen auf die SPD, die Unionsparteien und die FDP; bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen im Jahre 1970 entfielen 97,9 % der abgegebenen gültigen Stimmen auf die SPD, CDU und FDP (vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Mainz 1972, S. 113 ff.).

dem Ausbau des Straßenverkehrsnetzes, in den z.T. fortgeschriebenen Grundsatzprogrammen sowohl der CDU/CSU¹ als auch der SPD² und FDP³ eine bemerkenswerte Stellung eingeräumt wird. Die "bedürfnisorientierte" Zielformulierung der "Grundanliegen"⁴ tritt in allen genannten Parteien in den Vordergrund⁵, ohne daß genaue zeitanalytische Ausführungen ge-

-
- 1 Vgl. "Berliner Programm" in der 2. Fassung von 1971.
 - 2 Vgl. "Sozialdemokratische Perspektiven im Übergang zu den siebziger Jahren", hrsg. v. Horst Ehmke, Reinbek 1969, das das Godesberger Programm aus dem Jahre 1959 ergänzt und fortführt.
 - 3 "Berliner Programm", Neuwied 1957, sowie das Programm: "Praktische Politik für Deutschland", Das Konzept der F.D.P., verabschiedet vom 20. ordentlichen Bundesparteitag der F.D.P. am 25. Juni 1969, Bonn 1969.
 - 4 Weisser, G., Geleitwort zu Bohnen, A., Die utilitaristische Ethik als Grundlage der modernen Wohlfahrtsökonomik, Göttingen 1964, S. XI, zitiert bei Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 64, Fußnote 18.
 - 5 CDU: "Bei freier Wahl des Transportmittels muß er (der Verkehr, d. Verf.) die wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse unserer Gesellschaft erfüllen" (Pkt. 85 des "Berliner Programms"); SPD: Sie stellt den Ausbau des Straßennetzes im Rahmen der Infrastrukturpolitik in den Dienst der "Entwicklung der gesellschaftlichen Gesamtstruktur", wobei dem Ausbau des Straßennetzes ein besonderer Vorrang eingeräumt wird, da er sich an der "Nachfrage der Bevölkerung und der verlassenen Wirtschaft nach Verkehrsleistungen" sowie am "künftigen Bedarf" orientiert (vgl. Sozialdemokratische Perspektiven..., a.a.O., S. 109 u. S. 119). Die FDP fordert, "daß das Straßennetz unverzüglich dem wachsenden Verkehr angepaßt wird,... um die Bedürfnisse der nationalen und internationalen Wirtschaft zu erfüllen" (Pkt. 5 des "Berliner Programms"), bzw. die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger" mit dem Ziel bester Verkehrsbedienung einander anzugleichen" (Pkt. III. 4. des Konzeptes "Praktische Politik für Deutschland").

macht und konkrete Zeitziele postuliert werden¹. Gleichwohl wird auch langfristig die Möglichkeit des Individualverkehrs durch einen verstärkten Ausbau des Verkehrsnetzes gefordert². Dabei erfolgt allerdings keine Festlegung hinsichtlich des konkreten Handelns in zukünftigen Legislaturperioden und Haushaltsjahren, so daß insoweit lediglich eine Parallelität zu den durch Gesetze, Verordnungen und Richtlinien fixierten bedürfnisorientierten Aufgabenbereichen³ der Gebietskörperschaften zu konstatieren ist.

Eine genauere Analyse der Parteiziele hat deshalb über eine Untersuchung der schriftlichen Aussagen in den Grundsatzprogrammen hinauszugehen und sich der "Konkretisierung des Grundsatzprogramms"⁴ in den (Landes-) Aktions- oder Wahlprogrammen zuzuwenden⁵, um so Informationen über das "beabsichtigte

-
- 1 So heißt es z.B. im "Berliner Programm" der FDP lediglich, daß das Straßennetz "unverzüglich" dem wachsenden Verkehr anzupassen ist, bei der CDU ist nur eine sich an einem noch zu erstellenden Programm orientierende Absichtserklärung festzuhalten (vgl. Pkt. 85, 86, 87 des "Berliner Programms").
 - 2 So bei der FDP im Pkt 5, bei der CDU in den Punkten 86, 87 ihrer Berliner Programme, sowie Ziffer 156 der Ausführungen zum Verkehr im "Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973 - 1985 (Langzeitprogramm) der SPD, Bonn 1972.
 - 3 Vgl. die Ausführungen im Abschnitt B.I. dieser Arbeit.
 - 4 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 67.
 - 5 Wir beschränken uns dabei auf die Landtagswahlkämpfe in Nordrhein-Westfalen, und zwar in den Jahren 1958 - 1970. Die Darstellung der Programme stößt allerdings auf die Schwierigkeit, daß die SPD die gewünschten Wahlplattformen nicht zur Verfügung stellen konnte, so daß lediglich auf die Aussagen dieser Partei zu den Wahlen zum

Handeln"¹ in vergangenen und gegenwärtigen Legislaturperioden zu gewinnen. Damit wäre gleichzeitig die Möglichkeit gegeben, den "abgesteckten" Wirkungskreis dem "Wie" der Aufgabenwahrnehmung gegenüberzustellen.

Die Freie Demokratische Partei verwies auf Anfragen für die Landtagswahlkämpfe 1958, 1962 und 1966 auf das "Berliner Programm" vom 26.1.1957 sowie für das Jahr 1970 auf das Konzept "Praktische Politik für Deutschland vom 25.6.1969. In diesen Programmen forderte sie, "daß das Straßennetz unverzüglich dem wachsenden Verkehr angepaßt wird"². Mit dem Ziel, eine "Gleichberechtigung der staatlichen und privaten Verkehrsträger" anzustreben, sollte gleichzeitig eine Erfüllung der "Bedürfnisse der nationalen und internationalen Wirtschaft" herbeigeführt werden. Diese Forderung wurde auch im Konzept von 1969 aufgegriffen, wobei allerdings dort zusätzlich eine "marktwirtschaftlich orientierte Verkehrspolitik"³ mit dem Ziel einer "besten Verkehrsbedienung" unter Beachtung der "Chancen-

6. und 7. Landtag und auf das "Nordrhein-Westfalen-Programm 1975" Bezug genommen werden konnte. Da auch von der FDP lediglich die Programmplattform zum Landtagswahlkampf 1970 einer ausführlichen Analyse zugänglich war und ansonsten auf die grundsätzlich liberale Verkehrskonzeption dieser Partei verwiesen wurde, müssen die hier angeführten Forderungen und Absichtserklärungen gezwungenermaßen unvollständig bleiben.

- 1 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 47.
- 2 Berliner Programm der FDP vom 8. Ordentlichen Parteitag am 26.1.1957, Neuwied 1957, S. 12, passim.
- 3 "Praktische Politik für Deutschland", a.a.O., S. 24 passim.

gleichheit im Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Verkehrsträgern" postuliert wurde. In der FDP Plattform zur Landtagswahl 1970 trat überdies diese Partei für das "Recht auf ein modernes Verkehrsnetz"¹ ein, das an 5. Stelle einer auf neun Positionen bemessenen Dringlichkeitsskala rangierte. Darüber hinaus sprach sich diese Partei für einen "bedarfsgerechten" Ausbau der Verkehrswege aus und forderte unter dem Aspekt der zunehmenden Motorisierung, daß das Netz der Bundesautobahnen und Bundesstraßen so erweitert würde, "daß kein Ort des Landes Nordrhein-Westfalen weiter als 10 km davon entfernt ist". Im übrigen wurde auf die planerischen Konsequenzen eines sich in der Erarbeitung befindenden Generalverkehrsplanes verwiesen.

Wendet man sich den landespolitischen Äußerungen der Christlich Demokratischen Union zu den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen zu, so ist den zur Verfügung gestellten Materialien zur Wahl im Jahre 1962 zu entnehmen², daß dem Straßenbau auch in der 5. Wahlperiode ein Schwerpunkt im politischen Bereich zuerkannt werden sollte³. Aufbauend auf dem Schwerpunktprogramm der Landesregierung

-
- 1 "Aktion Liberal ", F.D.P. Plattform Nordrhein-Westfalen zur Landtagswahl 1970, hrsg. v. F.D.P. Landesverband Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1970, S. 5 passim.
 - 2 Den zur Auswertung übersandten Rednerdiensten zur Landtagswahl 1958 waren keine programmatischen Aussagen zur Straßenbaupolitik zu entnehmen.
 - 3 Pkt. IV des "Schwerpunktprogramms der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen", Rednerdienst zur Landtagswahl 1962, hrsg. von den CDU Landesverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe, Köln - Dortmund 1962.

von 1958 wurden entsprechend der Motorisierungswelle "neue, breitere, bessere Straßen" gefordert, damit die "Verkehrsflut" bewältigt werden und jeder im Land Nordrhein-Westfalen "gut, schnell und sicher zu seiner Arbeitsstelle... und in die Erholungsgebiete"¹ fahren kann. Dabei wurde gleichzeitig gefordert, daß sich die Straßenbaupolitik in zunehmendem Maße an den (nicht näher präzisierten) Vorstellungen der Landesplanung zu orientieren habe. Ferner sollte der Straßenbau Mittel des Strukturplanes der Landesregierung sein, dessen Ziel es war, "die Ballungsräume an Rhein und Ruhr zu entlasten und den Randgebieten eine wirtschaftliche Grundlage zu verschaffen"².

Basierend auf diesem Schwerpunktprogramm rangierte der Ausbau der Straßen in der Wahlplattform der CDU zur Landtagswahl 1966 erst an drittletzter Stelle des als "vordringlich" anerkannten Aufgabenkatalogs³. Das Versprechen der stärkeren Beachtung der innerstädtischen Straßenverkehrsprobleme und der Beseitigung des Gefälles zwischen den städtischen und ländlichen Gebieten wurde jedoch vorbehaltlich eines zu erarbeitenden Planes gegeben, in dem "abgestuft nach Dringlichkeiten, der Ausbau des Straßennetzes festgelegt und durchgeführt"

1 Vgl. Pkt. IV des "Schwerpunktprogramms der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen".

2 Ebenda.

3 Vgl. "Die CDU und die Zukunft unseres Landes", Rednerdienst zur Landtagswahl 1966, hrsg. von den CDU Landesverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe. Köln - Dortmund 1966, S. 6 passim.

werden sollte. Darüber hinaus ist der Wahlplattform zu entnehmen, daß die CDU durch die nach ihrer Ansicht überwundenen Engpässe im Rahmen des vorhergehenden Schwerpunktprogramms die weitere Straßenbaupolitik weitgehend in den Bereich der Routineaufgaben der Verwaltung zu überweisen beabsichtigte. Demgegenüber war die Christlich Demokratische Union im Landtagswahlkampf 1970 wieder bereit, dem Ausbau der Verkehrswege "eine besondere Aufgabe für die Zukunft des Landes"¹ zuzuerkennen. Priorität wurde dabei dem Ausbau der Schnellstraßen², der Entlastung der Gemeinden vom Durchgangsverkehr durch einen weiteren Ausbau der Ortsumgehungen sowie der Förderung des weiteren Ausbaus des innergemeindlichen Straßennetzes³ eingeräumt.

Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands sah im Wahlkampf von 1966 die "zweitwichtigste politische Aufgabe"⁴ der 6. Wahlperiode (1966 - 1970) in einer Lösung der Verkehrsprobleme und berief sich dazu auf das zu Beginn der Legislaturperiode 1962 - 1966 vorgelegte Sechspunkteprogramm⁵. Darüber hinausge-

1 Pkt. 58 des "Aktionsprogramms für Nordrhein-Westfalen", hrsg. v. Präsidium der CDU Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1970, S. 21.

2 Pkt. 59 des "Aktionsprogramms".

3 Pkt. 60 des "Aktionsprogramms".

4 "Arbeitshilfen für Referenten im Landtagswahlkampf von 1966", hrsg. v. Landesvorstand Nordrhein-Westfalen der Sozialdemokratischen Partei, Düsseldorf 1966, S. 19.

5 Überprüfung des Zehn-Jahres-Plans für den Ausbau der Land- und Kreisstraßen und Anpassung an die neuerlichen Erkenntnisse und Erfordernisse des Verkehrs und der Kraftfahrzeugentwicklung.

hend versprach die SPD, sich für eine nach Dringlichkeit und Schwerpunkt gestaffelte Verwendung der Straßenbaumittel einzusetzen und dem Ausbau der Fernverkehrsstraßen und der Straßen in den kreisfreien Städten besonders zu fördern sowie sich dem Ausbau und der Erschließung von Nebenstraßen besonders zu widmen¹. Überdies beabsichtigte die Sozialdemokratische Partei, zur schnelleren Verwirklichung dieser Ziele sowohl das Verfahren bei den Auftragsangelegenheiten (Bundesfernstraßen)² als auch den Finanzierungsmodus bei den Landstraßen und kommunalen Verkehrsbauten im Umfang und in der technischen Abwicklung zu verändern³.

-
- 1 1. Überprüfung des Zehn-Jahres-Plans für den Ausbau der Land- und Kreisstraßen und Anpassung an die neuerlichen Erkenntnisse und Erfordernisse des Verkehrs und der Kraftfahrzeugentwicklung;
 2. Aufstellung eines Ortsdurchfahrts- und eines Städteschnellstraßenplanes für das Ruhrgebiet;
 3. In Verbindung mit den Punkten 1 und 2 eine verkehrsmäßige Anbindung der Erholungsgebiete;
 4. Verkehrsgerechter Ausbau der Straßen nach den modernsten ingenieurwissenschaftlichen Erkenntnissen mit Standspuren an Kreuzungen für Links- und Rechtsabbieger, um den fließenden Verkehr nicht zu gefährden;
 5. Ausbau des gesamten Straßennetzes als ein einheitliches System zum Nutzen der Verkehrsteilnehmer unter Beachtung verkehrspolitischer Notwendigkeiten;
 6. Erstellung eines Investitionsplanes für den Straßenbau, der die finanzielle Grundlage für die Schaffung eines großzügigen, der Zeit entsprechenden Gesamtstraßennetzes sicherstellt.
- (Vgl. Protokoll der 74. Sitzung des Landtages am 12. Dezember 1961, in: Plenarprotokoll der 4. Wahlperiode, Bd. 3, Düsseldorf 1961, S. 2719 f).
- 2 Vgl. Arbeitshilfen für Referenten..., a.a.O., S. 19.
 - 3 Vgl. ebenda, S. 22.
 - 4 Vgl. ebenda, S. 19.

In ihrer Wahlplattform '70' rangierte demgegenüber die Forderung nach "guten Verkehrsverbindungen"¹ lediglich an der 5. Stelle des 9-Punkte-Programms dieser Partei. Das Postulat nach einer "Verbesserung der regionalen und innerstädtischen Verkehrsverhältnisse"² wurde allerdings unter Hinweis auf die im Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 näher dargelegten landespolitischen Zielvorstellungen nicht ausführlicher konkretisiert. Die dort niedergelegten Handlungsmaxime für die Straßenbaupolitik des Landes sahen vor, das Straßennetz so auszubauen, daß die Autofahrer "nur eine Entfernung von 10 km zu einem Netz von vierspurigen Autobahnen oder autobahnähnlichen Straßen zu überwinden haben"³. Darüber hinaus wurden den Kommunen für den Programmzeitraum finanzielle Hilfen des Landes in Aussicht gestellt, die dazu beitragen sollen, die Straßenengpässe in den Gemeinden zu beseitigen⁴.

Das Bemerkenswerte an diesem als "realistisch in die voraussehbaren finanziellen Verwirklichungsmöglichkeiten eingeordnet(en)... mittelfristige(n) Handlungsplan der Landesregierung"⁵ ist ferner die Tatsache, daß die politischen Entscheidungsträger erstmals Umfang und Struktur der zu erbringenden Straßenbauleistung für zukünftige Haushaltsjahre konkretisierten und dem Wähler schwerpunktmäßig vor Augen führten⁶.

1 "Wahlplattform '70', hrsg. v. Landesvorstand Nordrhein-Westfalen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Düsseldorf 1970, S. 3.

2 Ebenda, S. 11.

3 "Nordrhein-Westfalen-Programm 1975", vorab-schiedet von der Landesregierung am 3.3.1970, Düsseldorf 1970, S. 3.

4 Vgl. ebenda, S. 94.

5 Vorwort des Nordrhein-Westfalen-Programms 1975.

6 Vgl. ebenda, S. 92 f.

Versucht man in einer Zusammenschau die Präsentation der "Sachvorschläge" - soweit sie als solche angesehen werden können - in einem von den Dele-
 gierten als mehrheitsfähig angesehenen Programm¹ zu beurteilen, so ist bei allen untersuchten Parteiprogrammen eine "gewisse (einheitliche, d.Verf.) Grundauffassung, eine allgemeine Einstellung"² zu den durch die "Motorisierungswelle entstandenen und sich noch verstärkenden Problemen der "Verkehrsflut" zu erkennen. Diese Entwicklung kann angesichts der sozialen Homogenität innerhalb der Bevölkerung³, die zur Heranbildung gleichartiger Interessen und zu einem überwiegenden "Bedürfnis nach Wohlstandssicherung, nach Garantie der allgemeinen Erwerbs- und Konsumchancen, nach zuverlässiger Wirksamkeit der allgemeinen Dienste und Einrichtungen"⁴ geführt hat, nicht verwundern, ist sie doch nur die programmatische Konsequenz einer (staatlich geförderten) Konvergenz der Lebensbedingungen.

Dieser allgemein zu verspürende "Profilverlust der Parteien"⁵ kann darüber hinaus angesichts der Ungewißheitssituation als Konsequenz der politischen Konkurrenzsituation aufgefaßt werden, die die Par-

-
- 1 Vgl. Ellwein, Th., Politische Verhaltenslehre, a.a.O., S. 119.
 - 2 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 43.
 - 3 Vgl. Landsbut, S., Wandlungen der parlamentarischen Demokratie, a.a.O., S. 157.
 - 4 Vgl. ebenda.
 - 5 Gruner, Erich, Wahlen und Wählerverhalten als Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen, in: "Universitas" Zeitschrift für Wissenschaft, Kunst und Literatur, Stuttgart 19. Jg., 2. Bd., (1964), S. 1079.

teilen bei ihrem Stimmenkalkül veranlaßt, den breiten "Fundamentalkonsens"¹ bezüglich dieses öffentlichen Aufgabenbereichs in Rechnung zu stellen. Insoweit entspricht die Tendenz zur Ähnlichkeit der Programme dem Bemühen der Parteien, sich zu einer Politik zu bekennen, "mit der ein überwiegender Teil der Wählerschaft einverstanden ist und die er stark wünscht"². Unter diesen Umständen steigt gleichzeitig das Bestreben zur Differenzierung der Parteiprogramme "in einen Bereich von subtileren Unterscheidungen, der jenseits des passionierten Konsens liegt"³. Wie in vielen demokratisch regierten Ländern westlicher Prägung ist deshalb auch in der Bundesrepublik die Neigung zu verspüren, anstelle alternativer politischer Sachkonzeptionen zur Lösung der Straßenverkehrsprobleme einen schwerpunktmäßigen Wechsel in den Straßenbaumaßnahmen zu betreiben. Die Deduktion des Problemkreises der Gestaltung des öffentlichen Straßennetzes auf die Frage nach der Vordringlichkeit einzelner Aufgabenbereiche verdeutlicht die Vorrangigkeit der Machterhaltungsmaxime in den Bereichen, in denen individuelle Erwartungen auf einseitige Auslegung politischer Ermessensspielräume fixiert sind. Das Gewicht solcher "Sachzwänge" im politischen Entscheidungsprozeß soll Gegenstand der nun folgenden Ausführungen sein.

1 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie..., a.a.O., S. 180.

2 Downs, Anthony, Ökonomische Theorie der Demokratie, in: Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 8, hrsg. v. Rudolf Widenmann, Tübingen 1968, S. 94.

3 Ebenda, S. 98.

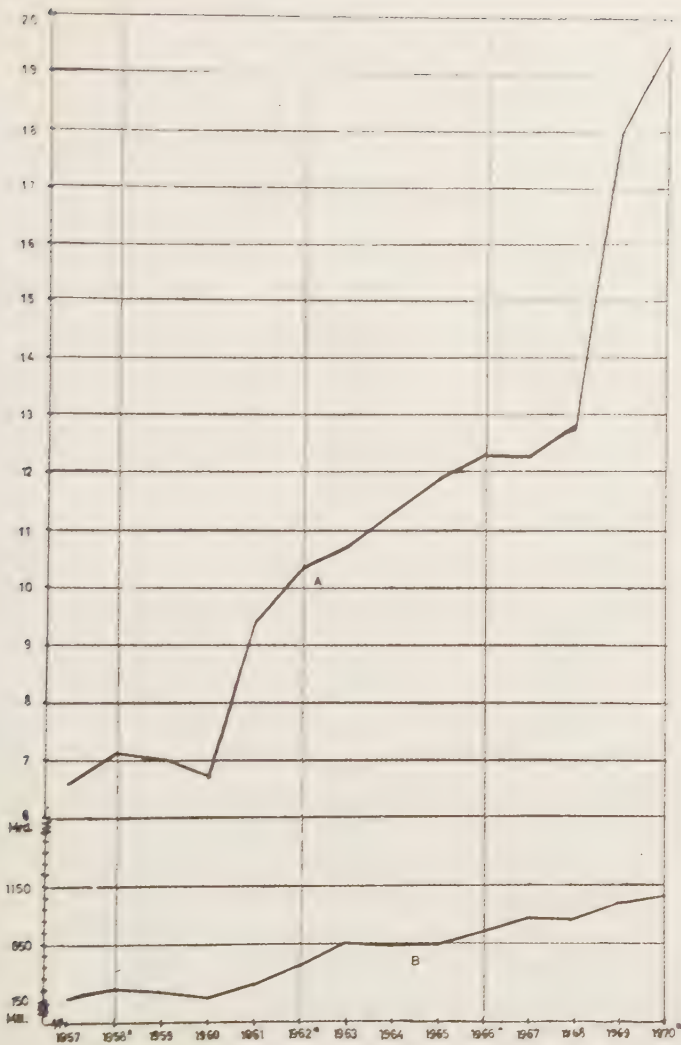
2.1.3. Resultate parlamentarischer Etatberatungen unter besonderer Berücksichtigung der Straßenbaupositionen

Beim Eindringen in ein neues Gebiet ohne entwickelte theoretische Ansätze erscheint es angebracht, zur Realitätserfassung der speziellen Ursachen-Wirkungsanalyse systematische Niveau- und Strukturanalysen zur Seite zu stellen, um so die Basis für die Erfassung der Probleme zu erweitern. Damit wird gleichzeitig die Absicht verfolgt, anhand des vorhandenen und zugängigen statistischen Materials die tatsächliche Entwicklung dieses Teils der Infrastrukturausgaben mit dem programmatischen Aussagen der in diesem Bundesland agierenden Parteien zu konfrontieren. In diesem Sinne bewegt sich die vorliegende Untersuchung im Vorfeld theoretischer Erklärungsversuche, wohl wissend, daß durch die ex post-Betrachtung statistischer Größen die institutionellen, sozio-ökonomischen und sozialpsychologischen Einflußfaktoren nur unzureichend wiedergegeben werden¹.

Die Analyse der tatsächlichen Ausgaben wurde darüber hinaus durch die mehrfache Umstellung der Haushaltsgruppierungen bzw. durch die Zusammenfassung und Neueinfügung einzelner Etatpositionen erschwert, so daß sich die strukturelle Entwicklung der Einzeletatpositionen an der gegenwärtigen Haushaltssystematik orientiert. In diesem Sinne wurden zur empirischen Vergleichbarkeit der Etatansätze zurückliegende Gruppierungen in die gegenwärtig ange-

¹ Vgl. Becktenwald, Horst Claus, Entwicklung und Grenzen der Infrastrukturausgaben, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, a.a.O., S. 383.

wendete planmäßige Darstellung transformiert. Als Untersuchungszeitraum wurden in Anlehnung an das zur Auswertung zur Verfügung gestellte Programmmaterial der Parteien die Jahre 1957 - 1971 zugrunde gelegt, so daß eine kontinuierliche Analyse der Ausgabenentwicklung in den letzten drei Wahlperioden möglich ist.



⁺Abb. 1 Ist-Ausgaben des Landes NRW

A = Gesamtausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen
1957 - 1970

B = Gesamtausgaben für den Straßen- und Brückenbau
(ohne offenkundige Verwaltungsaufwendungen und
Darlehn) 1957 - 1970

+ Jahre, in denen der Landtag des Landes Nordrhein-
Westfalen neu gewählt wurde

Quelle: Tabelle

im Anhang

Finanzierung des Straßen- und Brückenbaues
im Land Nordrhein-Westfalen seit 1949

Rechnungsjahr	Kfz-Steuer-Aufkommen		Straßen- und Brückenbau-	
	in Mio. DM		Ausgaben in Mio. DM	
	S o l l	I s t	S o l l	I s t
1949	70,0	79,0	71,4	72,5
1 9 5 0	80,0	99,5	38,1	35,6
1951	86,0	119,5	39,8	49,5
1952	111,0	137,9	47,6	47,0
1953	146,0	157,8	77,5	77,4
1954	158,0	177,8	90,2	105,7
1955	189,0	224,3	104,1	136,5
1956	240,0	256,7	156,6	154,6
1957	280,0	296,6	183,5	172,4
1958	320,0	330,6	209,9	212,0
1959	353,9	373,1	238,9	235,3
1 9 6 0 *)	418,0 *)	323,0 *)	302,0 *)	131,1 *)
1961	480,0	479,3	346,6	299,7
1962	550,0	539,6	563,0	461,7
1963	600,0	608,3	599,0	661,9
1964	660,0	669,1	667,0	638,0
1965	730,0	723,1	745,0	719,7
1966	815,0	771,2	760,0	777,0
1967	812,0	861,2	870,0 **)	896,2
1968	838,0	880,9	862,4	913,0
1969	901,8	951,8	978,8	1.067,0
1 9 7 0	1.020,0	1.064,4	1.168,9	1.134,8
1971	1.125,0 ***)		1.058,9	
1972	1.200,0 ***)		1.282,9	
1973	1.250,0 ***)			
1974	1.325,0 ***)			
1975	1.400,0 ***)			

*) Rumpfhaushaltsjahr (9 Monate)

**) einschl. 165,0 Mio. DM aus dem Investitionshaushalt des Landes

***) neue Schätzungen des Finanzministers von Nordrhein-Westfalen vom 14. August 1970

Verfolgt man diese Entwicklung der Ausgaben auf dem Gebiete des Straßen- und Brückenbaus, so sticht zunächst die relativ gleichmäßige "wellenförmige" Ausgabenentwicklung ins Auge. In einer näheren Betrachtung der einzelnen Perioden sind deutliche Zuwächse - insbesondere in den zwei Jahren vor den jeweiligen Landtagswahlen - nicht zu übersehen. Darüber hinaus dokumentiert der Soll-Ist-Vergleich, daß - mit Ausnahme der Jahre 1962 und 1970 - die effektiven Ausgaben im Wahl- und Nachwahljahr signifikant über den Planzahlen lagen. Vergleichen wir ferner die periodische Entwicklung der Ausgaben für den Straßen- und Brückenbau mit dem historischen Ablauf der Gesamtausgaben, so offenbaren sich bis auf den erheblichen Niveauunterschied Parallellitäten.

Die genauere Analyse der Wachstumsraten bringt jedoch zum Ausdruck, daß insbesondere in den Wahljahren (mit Ausnahme des Jahres 1970) sowie in den Jahren nach der Wahl der Zuwachs der Ausgaben für den Straßen- und Brückenbau über das Ausmaß der Gesamthaushaltsausweitung hinausgeht, insoweit also Rückschlüsse auf eine schwerpunktmäßige parlamentarische Aktivität gezogen werden können. Bemerkenswert ist ferner die überaus kräftige Reduzierung der Zuwachsraten der Etatpositionen für den Straßen- und Brückenbau in der mittleren Phase der Vierjahreszeiträume, die in Einzelfällen sogar zu einer (gegenüber dem Vorjahresansatz) realen Senkung der Budgetmittel führte (s. Abb. 2, S. 153).

Die Angaben über die Dimensionierung und zeitliche Entwicklung der aggregierten Größen können jedoch allein noch kein zutreffendes Bild von der Struktur der Aufgabenbereiche vermitteln, so daß erst

die Aufschlüsselung der Etatmittel im Bereich des Straßen- und Brückenbaus etwas über die von den Politikern den einzelnen Aufgabenkategorien zugebilligte Bedeutung aussagen kann. In diesem Sinne wird das politische Rangverhältnis innerhalb dieses Aktivitätsbereiches der materiellen Ausgestaltung einzelner Haushaltspositionen entnommen (s. Abb. 3 S. 156).

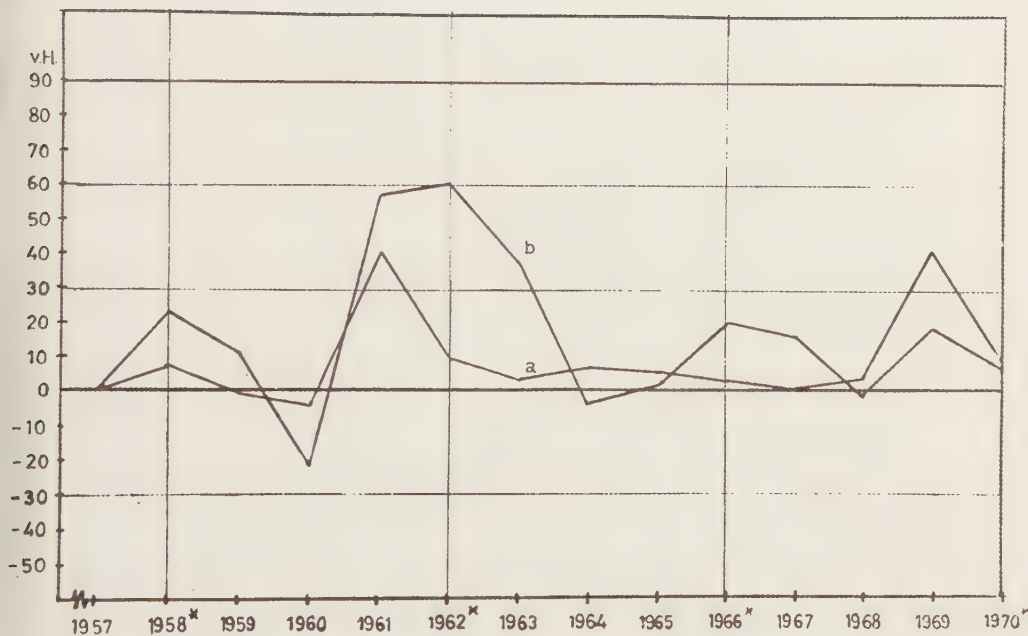


Abb. 2

Wachstumsraten der Ausgaben des Landes NRW

- a = Wachstumsraten der Gesamtausgaben gegenüber dem Vorjahr
 b = Wachstumsraten der Ausgaben für den Straßen- und Brückenbau gegenüber dem Vorjahr
 + = Jahre, in denen der Landtag des Landes NRW neu gewählt wurde

Quelle: Tabelle im Anhang

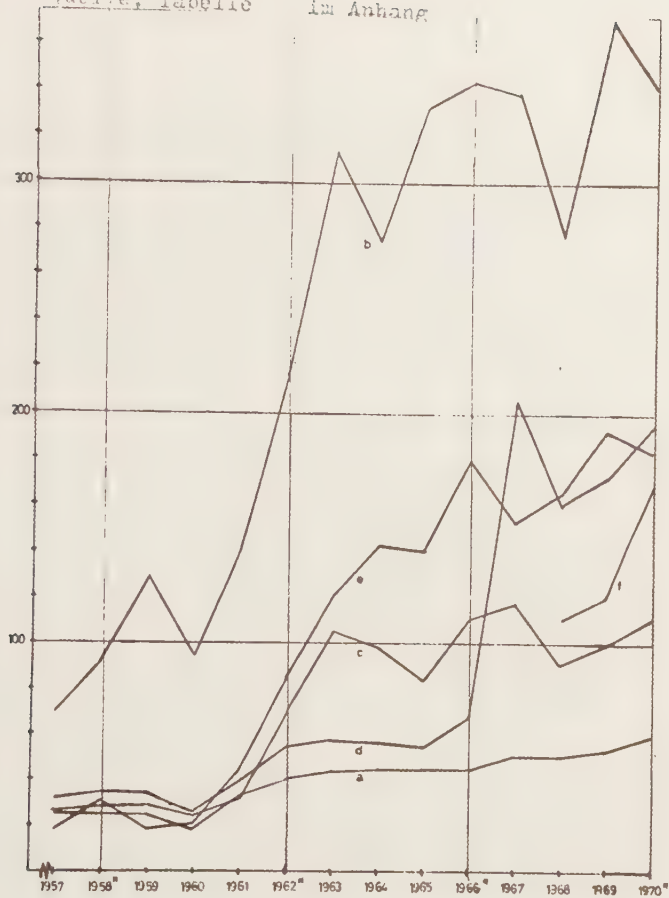


Abb. 3

Ausgaben für den Straßen-
und Brückenbau

- a = Ausgaben für die Unterhaltung und Instandsetzung der Landstraßen in der Baulast der Landschaftsverbände
- b = Ausgaben für den Neu-, Um- und Ausbau von Landstraßen der Baulast der Landschaftsverbände
- c = Ausgaben für die Landkreise zur Erfüllung von Aufgaben der Straßenbaulast
- d = Ausgaben für die Gemeinden zur Erfüllung von Aufgaben der Straßenbaulast
- e = Ausgaben für den Neu-, Um- und Ausbau innerörtlicher Hauptverkehrsstraßen der Gemeinden und Landkreise sowie verkehrswichtiger Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz, für den Bau des zwischenörtlichen Straßennetzes, für bauliche Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs mit Massenverkehrsmitteln und den Bau von Brücken mit besonderer Verkehrsbedeutung
- f = Ausgaben für Schwerpunktmaßnahmen auf Landstraßen

Geht man bei der Beurteilung des haushaltsmäßigen Geschehens einer Gebietskörperschaft von dem Grundsatz aus, daß die "Haushaltspolitik nur ein Mittel ist, die politische Konzeption der Regierung und der sie tragenden politischen Kräfte zu verwirklichen"¹, so ist die quantitative Entwicklung einzelner Etatpositionen als der unmittelbarste finanzielle Ausdruck des politisch Gewollten aufzufassen.

Entsprechend dieser Betrachtungsweise ist der Anstieg der Ausgaben für den Straßen- und Brückenbau im Jahre 1958 auf den gemeinsamen Wunsch aller im damaligen Landtag vertretenen Parteien zurückzuführen, die Budgetmittel der "stürmischen" Entwicklung der Motorisierung anzupassen, wobei darüber hinausgehend durch die Zustimmung zu einem Zehn-Jahres-Plan für den Ausbau der Straßen auch der künftigen Entwicklung der Motorisierung Rechnung getragen werden sollte².

Gestützt auf die allseitige Anerkennung einer nachfrageorientierten Straßenbaupolitik besann sich die mit absoluter Mehrheit regierende Christlich-Demokratische Union nach ihrem deutlichen Wahlsieg jedoch erst im Bundestagswahljahr 1961 auf ihre im Regierungsprogramm niedergelegten Versprechungen. Die insgesamt in der 4. Wahlperiode zu beobachtende Verdopplung der Aufwendungen für den Straßen- und Brückenbau³ verteilen sich denn

1 So der Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen in der 1. Lesung des Haushaltsgesetzes für das Jahr 1962 (vgl. Protokoll der 67. Sitzung des Landtages am 26.9.1961, in: Plenarprotokolle der 4. Wahlperiode, Bd. 3, Düsseldorf 1961, S. 2392.

2 Vgl. Protokoll der 74. Sitzung des Landtages am 12.12.1961, in: Plenarprotokolle, Bd. 3, a.a.O., S. 2718.

3 Vgl. Tabelle im Anhang.

auch schwerpunktmäßig auf die letzten beiden Jahre der ersten Amtszeit des Ministerpräsidenten Franz Meyers¹. Ein besonderer Schwerpunkt bildete dabei die Aufstockung der Mittel für den Ausbau der Landstraßen und der Entlastung der Gemeinden und Kreise.

Die Wiederbesinnung auf die Versprechungen des Jahres 1958 fand unter dem Aspekt der stärkeren politischen Gewichtung der kommunalen Verkehrsprobleme Eingang in das straßenbaupolitische Schwerpunktprogramm der CDU für den Landtagswahlkampf im Jahre 1962. Ähnlich der finanziellen Ausgestaltung dieser Etatpositionen in der vorangegangenen Legislaturperiode wuchsen dementsprechend nach dem Abstimmungserfolg für die CDU im ersten Jahr der neuen Regierungszeit die Ausgaben für den Straßen- und Brückenbau stärker als die Gesamtausgaben, wobei insbesondere den Gemeinden und dem Landstraßenbau die den programmatischen Aussagen entsprechende Aufstockung der Haushaltsmittel zugute kam.

Ein ähnlicher Zuwachs der Haushaltsmittel zugunsten der Kommunen ist erst wieder im Wahljahr 1966 zu verzeichnen². Versucht man überdies, die in diesem Jahr zu beobachtende gegenläufige Entwicklung der Ausgaben auf dem Sektor des Straßen- und Brückenbaus und der Gesamtausgaben einer Erklärung zuzuführen, zumal dieser Etat der vorläufig letzte

1 Vgl. Abbildung 3

2 Vgl. Abbildung 3

unter einer CDU-Regierung war, so wurde dieses Ausgabebegabern von der Regierung damit begründet, daß trotz der Stabilitätserfordernisse die steigenden Lebensansprüche der Bevölkerung des Landes Nordrhein-Westfalen "überproportionale Anstrengungen im Straßenbau und Verkehrswesen"¹ erfordern..

Indem es der in der Opposition stehenden Sozialdemokratischen Partei jedoch gelang, die Regierungskräfte für eine von der Opposition gewünschte Kürzung der Etatansätze zu gewinnen, um dem vermeindlichen Wunsch der Bevölkerung nach "Stabilität und Erhaltung der Kaufkraft der Währung"² gerecht zu werden, sie jedoch einer - wenn auch nur geringfügigen Kürzung des Etatvoranschlages auf dem Sektor des Verkehrswegebbaus die Zustimmung versagte, konnte sie im folgenden Wahlkampf die Gestaltung dieses Abschnitts der öffentlichen Haushaltswirtschaft zu einer grundsätzlichen Streitfrage aufwerten.

Dieses taktische Manöver der Opposition, das der Sozialdemokratischen Partei Gelegenheit bot, den regierenden Parteien in der Öffentlichkeit ein Nachlassen in der schwerpunktmäßigen Würdigung der Verkehrswegebaupolitik zu bescheinigen³, wurde durch die abgeschwächten straßenbaupolitischen Forderungen im Wahlprogramm der CDU begünstigt.

1 Protokoll der 62. Sitzung des Landtages am 21.9.1965, in: Plenarprotokolle der 5. Wahlperiode, Bd. 3, Düsseldorf 1965, S. 2223.

2 Protokoll der 63. Sitzung des Landtages am 5.10.1965, in: Plenarprotokolle, Bd. 3, a.a.O., S. 2253.

3 Vgl. Protokoll der 71. Sitzung des Landtages vom 2.2.1966, in: Plenarprotokoll der 5. Wahlperiode, Bd. 3, Düsseldorf 1966, S. 2445.

Daher gelang es der SPD, sich in diesen Fragen gegenüber den regierenden Parteien durch eine weitergehende Programmatik abzugrenzen und damit die Basis für einen Vergleich der Leistungsbeurteilung zu schaffen.

Nachdem die bisherige Oppositionspartei unter Koalition mit den Freien Demokraten die neue Regierung der 6. Wahlperiode stellte, ist entsprechend der programmatischen Aussagen der SPD ein erneuter Anstieg der Ausgaben für den Straßen- und Brückenbau entgegen der Gesamthaushaltsentwicklung zu verzeichnen¹. Dabei wurden insbesondere die Mittel zugunsten des Gemeindewegebaus heraufgesetzt².

Gleichwohl entwickelten sich in den folgenden Jahren trotz des parteilichen Wechsels in den Regierungsgeschäften die Ausgaben für den Straßen- und Brückenbau ähnlich wie in den vorangegangenen Legislaturperioden³. Wie die Darstellung der Entwicklung der Zuwachsraten im Betrachtungszeitraum in besonderem Maße dokumentiert, erreichten auch unter der Sozial- und Freidemokratischen Herrschaft die Etatansätze im zweiten Jahr nach der Neuwahl des Parlaments ihren Tiefpunkt innerhalb der jeweiligen Wahlperiode⁴.

Obgleich die graphische Wiedergabe der Zuwachsraten ein "überscharfes" Bild von der tatsächlichen Entwicklung der Ausgaben zeichnet, und insofern

1 Vgl. Abbildung 1

2 Vgl. Abbildung 2

3 Vgl. Abbildung 2

4 Vgl. Abbildung 2

zu einer Überinterpretation der Zusammenhänge führen kann, ist die Tatsache, daß im Wahljahr 1970 die Wachstumsrate der Gesamtausgaben entgegen dem bisherigen Ausgabegebaren erstmals über der Zuwachsrate für die Ausgaben auf dem Sektor des Verkehrswegebbaus lag, in besonderem Maße erwähnenswert. Gehen wir jedoch auch dem oben genannten Grund zur Vermeidung einer überspitzten Interpretation auf die strukturelle Entwicklung der absoluten Werte zurück, so fällt trotz der Reduktion des Vorjahresansatzes insbesondere die zu Lasten des allgemeinen Ausbaus der Landstraßen und der Verbesserung des innerörtlichen Verkehrsnetzes gehende Aufstockung der Mittel zugunsten der Schwerpunktmaßnahmen auf den Landstraßen ins Auge¹, so daß im Wahljahr nur partiell den programmatischen Zielsetzungen der Wahlplattform der SPD aus dem Jahre 1966, entsprochen wurde.

Interessanterweise stand die parlamentarische Diskussion der Voranschläge des Haushaltsplanes für das Jahr 1970 unter den gleichen stabilisierungspolitischen Vorzeichen wie die Plenardebatte der Haushaltsvorlage für das Jahr 1966, ohne daß es allerdings diesmal der in der Opposition stehenden Christlich-Demokratischen Union gelang, sich den Argumenten der strukturpolitisch motivierten Dimensionierung der Etatpositionen im Sektor des Verkehrswegebbaus zu entziehen².

1 Vgl. Abbildung 3

2 Vgl. Protokoll der 62. Sitzung des Landtages vom 11.11.1969, in: Plenarprotokolle der 6. Wahlperiode, Bd. 3, Düsseldorf 1969, S. 2544 f, sowie Protokoll der 63. Sitzung am 25.11.1969, in: Plenarprotokolle der 6. Wahlperiode, Bd. 4, Düsseldorf 1969, S. 2604 ff und Protokoll der 69. Sitzung am 24.2.1970, in: Plenarprotokolle der 6. Wahlperiode, Bd. 4, Düsseldorf 1970, S. 2943 ff.

2.1.4. Zusammenfassung

Zwei Haupthypothesen wurden in den Ausführungen dieses Abschnitts explizit entwickelt: unter Verwendung der Theorie, daß die Parteien auf Stimmenmaximierung hinarbeiten¹ und des vorstehend abgeleiteten Phänomens, daß ein weiterer Ausbau der individuell nutzbaren Verkehrsflächen von weiten Bevölkerungskreisen als erstrebenswert angesehen wird, war zu erkennen, daß die politischen Entscheidungsträger in Annäherung an periodische Wahltermine in besonderem Maße geneigt sind, durch eine entsprechende Gestaltung der Etatposition die Voraussetzungen für eine tragfähige Mehrheit zu schaffen. Darüber hinaus dokumentiert die parallel bzw. mit geringer Phasenverschiebung zu den programmatischen Aussagen der Parteien Gewichtung einzelner Ausgabekategorien die dominante Rolle dieser politischen Organisationen in allen Ebenen der Entscheidungsfindung.

Aufgrund dieser Überlegungen und Resultate sowie der Tatsache, daß diese Politikbereiche anderer ausgabegewichtiger Gebietskörperschaften (insonderheit die Kommunen) ähnlich organisiert sind und sich gleichartiger Beliebtheit erfreuen, ist der Schluß zulässig, auch bei den anderen Trägern der Straßenbaulast von einem ähnlich gelagerten Problemverständnis auszugehen.

1 Downs, A., Ökonomische Theorie der Demokratie, a.a.O., S. 293.

Da jedoch Wählen nicht nur bedeutet, einem vorgegebenen Willen Ausdruck zu geben, sondern auch Willensbildung beinhaltet, hat eine Untersuchung über die Grundlagen verkehrspolitischer Entscheidungsprozesse sich auch des Bereichs der Interessenkoordination zwischen Wählern und Gewählten anzunehmen. Insbesondere gilt es der Rolle der publizistischen Medien, die dem Topos "Verkehr" breite Schilderung und Würdigung einräumen, nachzugehen. Da Planung und Durchführung verkehrlicher Infrastrukturmaßnahmen jedoch nicht nur durch politische Instanzen (gewählte Vertretungskörperschaften und Regierung) bewältigt wird, sondern die der jeweiligen Regierung unterstellten Verwaltungen an der Ausgestaltung der Aufgabenbereiche mitwirken, gilt es in einem weiteren Schritt, entscheidungsbestimmende Tatbestände im Verhältnis zwischen politischer Führung und Verwaltung zu ermitteln.

In diesem Sinne wurde trotz der aus konjunkturpolitischer Sicht vorgenommenen Ausgabenbegrenzung (Senkung der Zuwachsrates) die Zuwachsrates für die Straßenbauaufwendungen um weniger gekürzt als der Anstieg der Gesamtausgaben (für investive Zwecke)¹.

1 Vgl. Abbildung 2 sowie Protokoll der 62. Sitzung des Landtages vom 11.11.1969, in: Plenarprotokolle, Bd. 3, a.a.O., S. 2550.

Ob und inwieweit die in ihrer Regierungsverantwortung bestätigte Koalition in den Jahren nach 1970 die in den Wahlplattformen und langfristigen Programmen niedergelegten Versprechungen in den Ausgabepositionen konkretisiert hat, konnte lediglich in der Tendenz den Haushaltsplänen der Jahre 1971 und 1972 entnommen werden, da über das Jahr 1970 hinausgehende Haushaltsrechnungen bei Abschluß der Analysen des Zahlenmaterials nicht verfügbar waren.

Die für das Jahr 1971 geplanten Ausgaben für die Landstraßen entsprachen jedoch genau den landespolitischen Zielsetzungen im Nordrhein-Westfalen Programm 1975, wohingegen die Zuwendungen an die Kreise leicht unter und die Zuwendungen an die Gemeinden leicht über den anvisierten Planziffern lagen. Demgegenüber bewegten sich im Jahre 1972 sowohl die Haushaltsansätze für den regionalen als auch lokalen Ausbau der Verkehrswege oberhalb des programmatischen Rahmens. Insgesamt bleibt also festzuhalten, daß sich die Koalitionspartner in ihren Ausgabevorstellungen innerhalb des programmatischen Bezugsfeldes bewegten, mithin also auch bereit waren, die selbstgewählten Schwerpunkte zu realisieren.

2.2. Die Bedeutung nicht-verfassungsmäßig institutionalisierter politischer Kräfte im parlamentarischen Entscheidungsprozeß

In diesem Abschnitt geht es um ein weiteres Segment in der politischen Berufsrolle¹ der Mandatsträger oder -bewerber, welches das mögliche Verhalten der politisch Handelnden einer Erklärung zuzuführen helfen kann. Als Ausgangspunkt ist die Tatsache zu beachten, daß im demokratischen Gesellschaftssystem der Bundesrepublik neben den Parteien weitere bedeutsame Sektoren organisierter (Gruppen-)Interessen existieren², die teilweise mit Hilfe der Parteien und unmittelbar durch die Parteien, manchmal sogar neben ihnen Einfluß auf das Handeln der Mitglieder oder Kandidaten für die politischen Organe zu nehmen versucht. Da insbesondere die Analyse der Rolle der organisierten Gruppen zu den am gründlichsten untersuchten Teilgebieten des politischen Entscheidungsprozesses zählt³, gilt es hier lediglich die für das betreffende Problemgebiet wichtigen Einzelaspekte zu untersuchen.

1 Vgl. Berstecher, D., Politik als institutionalisierte Rolle, a.a.O., S. 57.

2 Vgl. Stammer, O., Politische Soziologie..., S. 117.

3 Vgl. insbesondere im deutschen Sprachraum die zusammenfassenden Werke von Klaus von Beyme, Interessengruppen in der Demokratie, München 1969; Wolf-Dieter Narr und Frieder Naschold, Theorie der Demokratie, Einführung in die moderne politische Theorie, Teil III, Stuttgart 1971; Rupert Breitling, Die Verbände in der Bundesrepublik, in: Parteien, Fraktionen, Regierungen, Bd. 8, hrsg. v. Dolf Sternberger, Meisenheim a. Glan 1955, sowie Josef H. Kaiser, Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956.

Einer anderen, aber nicht minder bedeutungsvollen "komplexe(n) Bezugsgruppe"¹, im Hinblick auf das tendenziell zu erwartende Verhalten der Politiker und Wähler, wird demgegenüber verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt. Das besondere Interesse am Faktor "Öffentlichkeit" bzw. an ihren Organen, den Massenmedien, resultiert aus der Erkenntnis, daß innerhalb einer "verbandsförmig organisierten Gesellschaft"² die Existenz einer öffentlichen Meinung die Realisierungschancen bestimmter Anliegen breiter Bevölkerungskreise beträchtlich zu erhöhen, wenn nicht gar erst zu sichern vermag³.

2.2.1. Die Merkmale und die Einwirkungsmöglichkeiten wirtschaftlicher Machthaber und organisierter Interessen

Als konstituierendes Merkmal organisierter Verbandsmächte und Gruppeninteressen kann das "entscheidende und primäre Zusammenschlußmotiv, das menschliche Erwerbsstreben"⁴ angesehen werden, obgleich gerade im Straßenverkehrssektor auch nicht-ökonomische gruppenspezifische Interessen Entstehungsursache bestimmter Vereinigungen sind⁵.

1 Berstecher, D., Politik als institutionalisierte Rolle, a.a.O., S. 57.

2 Forsthoff, Ernst, Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1950 - 1954, Stuttgart 1964, S. 203.

3 Vgl. ebenda.

4 Himmelreich, F., Die deutschen wirtschaftlichen Interessenverbände..., a.a.O., S. 78.

5 So sieht z.B. der Allgemeine Deutsche Automobilclub e.V. (ADAC) seine Aufgabe darin, einen Beitrag zur "... Wahrnehmung und Förderung der Interessen des Kraftfahrwesens" zu leisten; vgl. § 2 der Satzung des ADAC vom 8.5.1966 in der veränderten Fassung vom 25.7.1969, Vereinsregister Bd. 37, Nr. 32, München 1969, zitiert bei: Krämer-Badoni, Th.u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils, a.a.O., S. 145, Fußnote 22.

Die im weiteren vorgenommene Beschränkung auf die Art der Zusammenschlüsse, die für die Wirtschafts- und Fiskalpolitik der Gebietskörperschaften bedeutsam sind und die mit dem Oberbegriff "Verbände" belegt werden, bedeutet insoweit eine Simplifizierung, da sich einige Zusammenschlüsse nicht als Verband bezeichnen und auch nicht nur im Rahmen der angenommenen, vorwiegend materiellen Zielsetzung agieren¹. Dennoch kann grundsätzlich als vorherrschendes Ziel dieser (Wirtschafts-)Gruppen angenommen werden, daß sie sich in ihren Versuchen der politischen Einflußnahme in erster Linie darauf konzentrieren, sich vor als "unverdient" empfundenen wirtschaftlichen und sozialen Rückschläge zu bewahren². Dabei beziehen die Verbände materiell "ihre Legitimität aus der Berechtigung der von ihnen vertretenen Interessen, formell aus der Inanspruchnahme der im Grundgesetz verankerten Freiheitsrechte, wie z.B. der Vereinigungs-, Meinungs- und Koalitionsfreiheit, nicht zuletzt jedoch aus der unangefochtenen Geltung eines durch allgemeinen Konsens hinreichend tolerierten Prinzips; dem der verbandspluralistischen Gesellschaft selber"³. Die öffentliche Anerkennung, die sie zu einem "Bestandteil der Verfassungsordnung"⁴ werden

1 Vgl. Das Selbstbild der Verbände, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 38, hrsg. v. Andreas Predöhl und G. Weippert, Berlin 1965, S. 11.

2 Vgl. Eisermann, G., Soziologie der Politik, a.a.O., S. 299.

3 Massing, Otwin, Parteien und Verbände als Faktoren des politischen Prozesses, in: Politikwissenschaft, hrsg. v. Gisela Kress und Dieter Senghaas, Frankfurt 1972, S. 292 f.

4 Ebenda, S. 294.

läßt, bildet die Grundlage ihres breiten politischen Aktionsfeldes¹, wobei ihre "intensive Teilnahme an und Bestimmung staatlicher Willensbildung und Entscheidungsgewalt auf verschiedenen Stufen und in verschiedenen Formen"² als der charakteristischste Zug ihrer "vorwiegend"³ wirtschaftlichen Sonderinteressen angesehen werden kann. Als ein weiteres Aktivitätsmotiv gelten die Sicherung und die Anhebung des gesellschaftlichen Status der vertretenen (Berufs-)Gruppe innerhalb einer sich stetig wandelnden Gesellschaftsstruktur.

Der organisierte und "deshalb wirksame Ausdruck"⁴ der Verbandsinteressen ist sowohl in den von der Verfassung vorgesehenen Gremien politischer Entscheidung als auch im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung sowie bei den Massenmedien zu verspüren⁵. Damit übertrifft der tatsächliche Einfluß bei weitem die "verfassungsmäßige Stellung"⁶ dieser Organisationen im politischen Willensbildungsprozeß.

1 Vgl. Stammer, O., Politische Soziologie, a.a.O., S. 127.

2 Huber, Hans, Die Umwälzungen im Staatsgefüge durch die Verbände, in: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 7, Düsseldorf und München 1955, S. 192.

3 Schmidt, K., Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben..., a.a.O., S. 215.

4 Eisermann, G., Soziologie der Politik, a.a.O., S. 313.

5 Vgl. Stammer, O., Politische Soziologie, a.a.O., S. 127.

6 Huber, H., Die Umwälzungen im Staatsgefüge..., a.a.O., S. 191.

Die grundsätzliche Fähigkeit der Verbände, gezielt "einzelne Bestrebungen und Interessen der Staatsbürger zusammenzufassen"¹, sie glaubhaft zu repräsentieren und teilweise unabhängig von einer breiten Solidarität variabel geltend zu machen, ist im besonderen auf den Umstand zurückzuführen, daß sie, im Gegensatz zu den Parteien, "über eine präzise Zielvorstellung"² verfügen, der sie zudem noch aufgrund noch zu erläuternder Mittel zur politischen Geltung verhelfen können. Zwar gilt mutatis mutandis für den Straßenbausektor in ähnlicher Form wie für weite Bereiche der Infrastruktur, daß die Bedingungen der "Organisationsfähigkeit"³ im Sinne klar abgrenzbarer "Status- oder Funktionsgruppen"⁴ nicht erfüllt sind, gleichwohl wird die Vertretung des Lebensbedürfnisses der Raumüberwindung⁵ auf den von den Gebietskörperschaften zu erstellenden Verkehrswegen von Organisationen wahrgenommen, die neben ihren partikularen wirtschaftlichen oder berufsständischen Interessen eine wirkungsvolle Repräsentation dieses allgemeinen Bedürfnisses gewährleisten⁶.

1 Merkatz, Hans-Joachim von, Regiert die Lobby? Parlament, Regierung und Interessenverbände, in: Den Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 198.

2 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 158.

3 Vgl. Offe, Claus, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Politikwissenschaft, a.a.O., S. 145.

4 Ebenda, S. 146.

5 Vgl. ebenda.

6 So z.B. vom Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, dem Verein Deutscher Maschinenbau-Anstalten, dem Verband der Automobilindustrie, der Deutschen Straßenliga, den Industrie- und Handelskammern und nicht zuletzt von den Organisationen des Kraftfahrwesens (ADAC, AvD, usw.) sowie dem Deutschen Städtebund, dem Deutschen Landkreistag, dem Deutschen Gemeindetag u.a., die in ihren teilweise eigenen Publikationsorganen Veränderungen und Notwendigkeiten in den Straßenbauaktivitäten der Gebietskörperschaften aufzeigen.

Die Bereitschaft zur Aufnahme eines (gruppenspezifischen) Interesses an einer konkreten Ausgestaltung verkehrsinfrastruktureller Aufgabenbereiche in das Tätigkeitsfeld verschiedenartigster Organisationen resultiert dabei aus der "Konfliktfähigkeit"¹ dieses Bedürfnisses. Sie gestattet den Verbänden über Aussagen zu konkreten Problemen weiter Bevölkerungskreise das egoistische Eigennutzstreben zu bemänteln und in der Öffentlichkeit eine aktualisierte Selbstdarstellung zu betreiben. Da gleichzeitig die politischen Parteien bzw. ihre Vertreter bemüht sind, möglichst frühzeitig eventuelle Widerstände (aber auch Forderungen) in ihrer politischen Bedeutung abzuschätzen, können die Verbände davon ausgehen, daß ihren Äußerungen ein erhöhtes Maß an Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Damit liegt unzweifelhaft das politisch relevante Gewicht nicht bei den unmittelbaren Trägern des Bedürfnisses nach einem Ausbau des Verkehrsnetztes², den "aktuellen und potentiellen"³ Nutznießern verkehrsbezogener Infrastrukturvorhaben. Es offenbart sich somit auch in diesem Bereich hoheitlicher Aktivitäten, daß "naturgemäß"⁴ die organisierten Interessen überall dort in Erscheinung treten, "wo der Wirtschaftsablauf (i.S. einer Bereitstellung von Gütern, d.Verf.) bindend geregelt wird, insbesondere (jedoch) auf Bundes- und der Länderebene"⁵.

1 Offe, C., Politische Herrschaft und Klassenstrukturen..., a.a.O., S. 145.

2 Vgl. ebenda S. 146.

3 Ebenda, S.145.

4 Breitling, R., Die Verbände in der Bundesrepublik..., a.a.O., S. 11.

5 Ebenda.

Da insbesondere die mit dem Straßenbau befaßten bzw. die durch das Baugebaren der öffentlichen Hand in ihrer Ertragssituation beeinflussten Wirtschaftsgruppen schon frühzeitig Veränderungen in Art und Umfang straßenbaupolitischer Aktivitäten verspüren, sind die sie repräsentierenden Verbände bemüht, Einschränkungen im öffentlichen Bauvolumen in ihren Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Befriedigung verschiedenartiger Individualbedürfnisse publizistisch zu verbreiten.

Angesichts der hohen Einschätzung straßenbaulicher Aktivitäten in weiten Bevölkerungskreisen ist es ihnen ein leichtes, ihre Wünsche und Forderungen als Ansichten eines größeren als dem von ihnen repräsentierten Teils der Wählerschaft herauszustellen.¹

Die Präferenzen der Individuen für einen verstärkten Ausbau des Straßennetzes machen sich auch die Vertreter der Verbände des Straßentransportgewerbes zunutze, indem sie nicht nur auf die Gefahr einer (volkswirtschaftlich nicht zu verantwortenden) Einschränkung ihrer Transportfunktionen hinweisen, sondern auch auf die sozialen Auswirkungen einer Kürzung öffentlicher Investitionsvorhaben aufmerksam machen².

1 So sieht sich "... die Deutsche Straßenliga... als verantwortlicher Sprecher für das Allgemeininteresse am Straßenwesen..." (vgl. "Straße und Wirtschaft", Nr. 19/20, 1969, S. 11).

2 Vgl. insbesondere die Äußerungen der Fachabteilungen Straßenbau im Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (FAZ vom 16.9.1971, 22.9.1971, 20.10.1971 sowie 25.10.1971), der Deutschen Straßenliga (FAZ vom 29.9.1971), dem VDMA (FAZ vom 14.6.1972) in Reaktion auf Ankündigungen zur Senkung der Etatansätze für den Straßenbau, ferner die regelmäßigen Berichte und Informationen der Deutschen Straßenliga in ihrem Organ "Straße und Wirtschaft".

Begünstigt durch die den Forderungen noch expansiver Straßenbaupolitik zugrundeliegenden emotionalen Meinungselemente¹ finden die auf diesem politischen Terrain agierenden Verbände überdies eine Ausgangssituation vor, die es ihnen erleichtert, als "Multiplikatoren... integrativer Sentiments"² Eingang in die programmatischen Willensbildungsprozesse der Parteien zu finden. Die vorgebliche Möglichkeit, Wahlverhalten zu induzieren³, kann dabei als ausreichend angesehen werden, daß die Parteien den Mitteilungen und Stellungnahmen der Verbände einen politischen "Machtwert"⁴ zubilligen. Daß sich aus der verkehrlichen Situation ergebende Aktualisierungspotential meinungsbildender Faktoren wird jedoch in zunehmendem Maße auch von spezifischen "Aktionsgruppen" für unterschiedlichste Zwecke erschlossen.

Insbesondere auf kommunaler Ebene ist zu beobachten, daß bei Planung und Ausbau bestimmter Straßenzüge z.T. ad hoc geschaffene Interessengruppen in Erscheinung treten, die als "Vorformer und Kräftesammler"⁵ politischer Meinungsgruppen fungieren und durch materielle und informelle Tätigkeiten Einfluß auf die Willensbildung der Wähler aber auch der öffentlichen (Planungs-)Instanzen zu nehmen versuchen⁶. Derartige, oft zeitlich begrenzte "Bürgerinitiativen" sind bestrebt, die Interessen einzelner,

1 Vgl. die Ausführungen im Teil A.1. dieser Arbeit.

2 Offe, C., Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, a.a.O., S. 147.

3 Vgl. Luhmann, Niklas, Grundrechte als Institution, Berlin 1965, S. 102 f.

4 Ebenda.

5 Ziebill, O., Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, a.a.O., S. 87.

6 Vgl. ebenda.

von konkreten Infrastrukturvorhaben betroffener Bevölkerungsgruppen gegenüber den "institutionalisierten" Instanzen im politischen Entscheidungsprozeß zu vertreten. Den Anstrengungen der (lokal) organisierten Gruppen, gleichlautende Interessen zusammen- und/oder herbeizuführen¹ kommt dabei zum einen der (regionale) Nachholbedarf an Verkehrsraum zugute, "der fast allen Bürgern bekannt und als lästig empfunden"² wird, zum anderen vermögen planungsspezifische Eigentums- und Umweltinteressen eine Sonder-Interessenintention zu bewirken, die den Initiativgruppen zur politischen Bedeutsamkeit verhilft.

Versucht man nun die Ursachen und Wege (verbandmäßig)organisierter Interessen näher zu analysieren, so stößt man gerade bei den größten gesellschaftlichen Gruppen - vor allem den industriellen Gruppierungen - auf die Schwierigkeit, die "Stoßkraft"³ ihrer Forderungen genauer zu ermitteln, da eine deutliche Abkehr von den "rauen Methoden"⁴ öffentlicher Wahrnehmung bestimmter Partikularinteressen stattgefunden hat. Deshalb soll hier auch nur der Versuch gewagt werden, aufzuzeigen, inwieweit und aus welchen Gründen heraus es für den Politiker

1 Vgl. Schmidt, K., Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben, a.a.O., S. 215.

2 Ebenda, S. 225.

3 Fack, Fritz-Ullrich, Entwicklungstendenzen des industriellen Lobbyismus in der Bundesrepublik, in: Interdependenzen von Politik und Wirtschaft, Festgabe für Gert von Eynern, hrsg. v. Carl Böhret und Dieter Grosser, Berlin 1967, S. 500.

4 Ebenda.

gemäß seinen Zielen "rational" sein kann, partikuläre Wünsche in seinem Verhalten zu berücksichtigen.

Geht man also auch auf dem Gebiet des Straßenbaus von einer prinzipiellen Anerkennung des Machtbereichs der Verbände aus und fragt nach den Möglichkeiten der direkten und indirekten Einflußnahme dieser "Vereinigungen des Bereichs zwischen Bürger und Staat"¹ auf die politische Willensbildung und dem zu erwartenden Verhalten der Politiker, so gilt es im besonderen, sich dem offenen, labilen und in der "gegenseitigen Beeinflussung"² nicht determinierten Beziehungsverhältnis zwischen den Interessenorganisationen und den Parteien zuzuwenden.

Die Sicherung und der Ausbau der sozialen Position gegenüber anderen Erwerbsgruppen und dem Staat³ sowie die Verbesserung der Chancen für die Verwirklichung des ökonomischen Erwerbsstrebens⁴ durch eine entsprechende Mitwirkung an der Gestaltung der Programmatik der Parteien und bei dem tatsächlichen politischen Handeln der Politiker vollzieht sich dabei am ehesten im Rahmen einer Einflußnahme auf die Kandidatenauswahl einer oder mehrerer Parteien⁵. Die Berücksichtigung von Verbandsforderungen im Zielkatalog der Parteien und die Aufnahme einzelner

1 Schmidt, K., Zu einigen Theorien über die relative Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben, a.a.O., S. 208.

2 Fack, F.-U., Entwicklungstendenzen des industriellen Lobbyismus..., a.a.O., S. 489.

3 Vgl. Himmelreich, F.-H., Die deutschen wirtschaftlichen Interessenverbände..., a.a.O., S. 86.

4 Vgl. ebenda, S. 85.

5 Vgl. Das Selbstbild der Verbände, a.a.O., S. 155.

Verbandsvertreter in den engeren Kandidatenkreis für die periodischen Wahlen¹ kann immer dann als gesichert angesehen werden, wenn sich von vornherein die Interessen der Verbände mit den grundsätzlichen Zielsetzungen und Auffassungen der Parteien decken². Die Übereinstimmung zwischen dem (ökonomisch) zu begründenden Interesse an einem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur auf dem Sektor des Straßenbaus und der in (fast allen) Programmen zum Ausdruck gebrachten schwerpunktmäßigen Würdigung strassenbaulicher Belange ist einerseits historisch zu erklären, andererseits die Konsequenz machtpolitischen Kalküls. Die bereitwillige Aufnahme hervorragender Verbandsvertreter resultiert aus der Notwendigkeit des Bedarfs an qualifizierten Fachleuten, die sich aus dem pluralistischen, differenzierten und vielseitigen Gesellschaftssystem wie der Bundesrepublik und ihren komplexen wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen und Problemen heraus entwickelt hat. Da die Vertreter der Interessenverbände in besonderem Maße aufgrund des bei ihnen konzentrierten Fachwissens als prädestiniert für die Lösung wirtschafts- und sozialpolitischer Fragen angesehen wurden und noch angesehen werden können, richtet sich naturgemäß das Augenmerk der Parteien vornehmlich auf die Repräsentanten der organisierten wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Interessen³, die damit gleichzeitig die Chance erhalten,

1 Vgl. Bethusy-Huc, V. Gräfin von, Demokratie und Interessenpolitik, a.a.O., S. 133.

2 Vgl. ebenda, S. 127.

3 Vgl. Sternberger, Dolf, Der Staat der Gegenwart, Die wirtschaftlichen und außerwirtschaftlichen Interessengruppen, Rundtafelgespräch in der Kölner Zeitschrift für Soziologie, Opladen, 5. Jg. (1952/53), S. 212.

die Aufmerksamkeit auf die sie interessierenden Projekte und Vorhaben zu lenken.

Da die Parteien zudem durch die Ungewißheit in den Entscheidungssituationen nicht oder nicht genau wissen, wie sich bestimmte Maßnahmen auf ihre politische Überlebenswahrscheinlichkeit bzw. der von ihnen nominierten Kandidaten auswirken¹ und sie außerdem permanent aus der Fülle sich zum Teil widerstreitender Interessen innerhalb der Wählerschaft konkrete, mehrheitsfähige Anliegen ansprechen müssen, können die Verbände resp. ihre Vertreter, als "Kenntnisvermittler"² fungieren und "den Parteien die aus dem politischen und ökonomischen Prozeß entstehenden Fragen nahebringen"³. In diesem Sinne kommt den "personellen Überlagerungen"⁴ zwischen den Parteien und den Interessenorganisationen eine besondere Bedeutung zu, denn auf diese Weise läßt sich für die Parteien am ehesten neben der Erschließung von Informationsquellen eine "Ankittung von Wählergruppen"⁵ herbeiführen. Somit resultiert aus der "Tatsache, daß Interessenverbände aufgrund ihrer Tätigkeit oder der ihrer Mitglieder im Besitz von Informationen über ein Spezialgebiet

-
- 1 Vgl. Bernholz, Peter, Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie, in: Kyklos, Bd. 22, Basel 1969, S. 282.
 - 2 Liefmann-Keil, E., Zur Entwicklung der Theorie der Bewilligung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben, a.a.O., S. 230.
 - 3 Himmelreich, F.-H., Die deutschen wirtschaftlichen Interessenverbände..., a.a.O., S. 133.
 - 4 Bethusy-Huc, V. Gräfin von, Demokratie und Interessenpolitik, a.a.O., S. 133.
 - 5 Ebenda, S. 127.

sind oder sie sich billig beschaffen können"¹ eine "entscheidende Verbindung"² in der Informationskette zwischen den einzelnen politischen Entscheidungsträgern³.

Darüber hinaus sorgt die demokratische Wettbewerbssituation dafür, daß die Repräsentanten vermeindlich mächtiger (Wirtschafts-)Gruppen nicht nur in ihren traditionell verbundenen Parteien agieren. Die Notwendigkeit fachlicher und informatorischer Äquivalenz läßt die Interessenvertreter unworbene "Sachverständige" werden und verschafft ihnen eine verbreiterte Basis zur Durchsetzung partikularer Forderungen.

Allerdings stellt die direkte (und indirekte) Mitwirkung der Verbände bzw. ihrer Vertreter in den Parteien sowie an der Festlegung ihrer Programmatik nur die eine Seite einer organisierten "Solidarität und Machtkumulation"⁴ dar und erfüllt damit lediglich eine der notwendigen Voraussetzungen⁵ für eine Berücksichtigung von Verbandswünschen. Schon aufgrund des mangelnden Kurswertes offenkundiger Privilegien einzelner Wirtschaftsbereiche und Gesellschaftsgruppen in den Auffassungen der Wahlbevölkerung⁶ kommt neben der "Einschleusung

1 Bernholz, P., Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände..., a.a.O., S. 283.

2 Himmelreich, F.-H., Die deutschen wirtschaftlichen Interessenverbände..., a.a.O., S. 133.

3 Z.B. gibt die Deutsche Straßenliga das von ihr erarbeitete Material "Leitziffern zur Straßenbaupolitik 1971 - 1985" als Basismaterial für die Beurteilung der straßenbaupolitischen Situation aus, das sie den Politikern zur Verfügung gestellt habe (vgl. "Straße und Wirtschaft", Nr. 1/2 1969, S. 2).

4 Himmelreich, F.-H., Die deutschen wirtschaftlichen Interessenverbände..., a.a.O., S. 86.

5 Vgl. ebenda.

6 Vgl. Massing, O., Parteien und Verbände als Faktoren des politischen Prozesses, a.a.O., S. 296.

von Verbandsvertretern¹ in die Parteien- und damit im weiteren auch in die Fraktionen und öffentlichen Ämter² - der mehr direkten Einflußnahme der Verbände wachsende Bedeutung zu.

Zwar kann durch eine Veränderung des Informationsstandes der Parteivertreter schon frühzeitig das politische Handeln in eine gewünschte Richtung gelenkt werden³, durch eine Beeinflussung der öffentlichen Meinung⁴ kann jedoch von einer anderen Seite ein ergänzender "Druck auf die Parteien ausgeübt"⁵ und ein notwendiger aktueller "Resonanzboden" für gruppenspezifische Wünsche geschaffen werden. Dabei kommt den Verbänden neben ihren integrativen und repräsentativen Fähigkeiten die Möglichkeit zuzugute, Gruppenmeinungen zu fabrizieren⁶, indem sie gezielt die Wahrnehmung, Auswertung und Beurteilung bestimmter geplanter oder durchgeführter öffentlicher Aktivitäten nicht nur für die ihnen angeschlossenen Mitglieder, sondern auch für eine breitere, durch die "Komplexität"⁷ des demokratischen

1 Stammer, O., Politische Soziologie..., a.a.O., S. 126.

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie..., a.a.O., S. 158 f.

4 Die hier verstanden werden soll als ein "passiver politischer Faktor, der die parteipolitische Willensbildung... lediglich durch seine Existenz, nicht jedoch durch bestimmte Aktionen beeinflusst". (Vgl. Bethusy-Huc, V. Gräfin von, Demokratie und Interessenpolitik, a.a.O., S. 131)

5 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 161.

6 Vgl. Schumpeter, J.A., Kapitalismus und Demokratie, a.a.O., S. 417 f.

7 Naschold, Frieder, Systemsteuerung, in: Einführung in die moderne politische Theorie, Bd. II, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1969, S. 116.

Gesellschaftssysteme darauf angewiesene Bevölkerungsschicht übernehmen¹. Indem sie so zur "Interessen-
nahme und zur Meinungsbildung"² der Individuen be-
tragen, wird über die öffentliche Meinung ein "in-
direkter Einfluß"³ auf die politische Programmatik
der Parteien ausgeübt.

Die sich im besonderen durch die "irrationale Be-
ziehung des modernen Menschen zum Auto"⁴ ergebende
Chance, die "Massenloyalität"⁵ zu mobilisieren,
räumt den Verbänden im Rahmen ihrer Informations-
politik die Möglichkeit ein, das vorhandene "Aus-
gabenbewußtsein der Brüger"⁶ auf den Sektor des
Verkehrswegebaus zu lenken und in seiner Intensi-
tät zu steuern, so daß die Gebietskörperschaften
in einen gewissen Handlungszwang manövriert werden
können⁷. In diesem Sinne kann mit Hilfe der "Artiku-
lationsorgane"⁸ (Massenmedien) bzw. durch die Ver-
bandsorgane in einem solchen Umfang Einfluß auf die
öffentliche Meinung genommen werden, daß innerhalb
des Rahmens, der durch sie abgesteckt wird und "in-
nerhalb dessen sich die aktive Politik vollzieht,

-
- 1 Vgl. Fleischmann, Gerd, Ungleichheit unter den
Wählern, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts-
und Gesellschaftspolitik, 12. Jg., Tübingen 1967,
S. 134.
 - 2 Himmelreich, F.-H., Die deutschen wirtschaftlichen
Interessenverbände..., a.a.O., S. 127.
 - 3 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie,
a.a.O., S. 161.
 - 4 Vgl. die Ergebnisse einer Untersuchung von Fu-
dolf Wildenmann, "Verkehrssysteme und Verkehrs-
probleme im öffentlichen Bewußtsein" (FAZ vom
25.6.1974).
 - 5 Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen
Bedeutung des Automobils..., a.a.O., S. 298
 - 6 Schmidt, K., Entwicklungstendenzen der Öffentli-
chen Ausgaben, a.a.O., S. 227, Fußnote 1.
 - 7 Vgl. die Ausführungen im Punkt B. 2.2.3.3. sowie
im Punkt B. 3.2. dieser Arbeit.
 - 8 Himmelreich, F.-H., Die deutschen wirtschaftlichen
Interessenverbände..., a.a.O., S. 129.

bzw. vollziehen sollte"¹, nur noch begrenzte Manipulationen der Etatspositionen möglich sind.

Insbesondere in Vorwahlperioden kann durch emotionalisierte Argumentation und Information ein Krisenstabilisationspunkt innerhalb des Spektrums der Wählererwartungen herbeigeführt werden², den die Parteien in dieser politischen Phase in ihrer Programmatik nur unter Stimmeneinbußen ignorieren können³.

Die weitgehende Anerkennung des Problems der permanenten Dringlichkeit des Ausbaus des Straßennetzes durch die Parteien, die selbständige "ausgabensteigende Initiativen"⁴ erwarten läßt, trägt im übrigen dazu bei, daß sich die Verbandsvertreter - schon um ihres eigenen politischen Erfolgs willen -⁵ darum bemühen, die Verbandsmacht in besonderem Maße "zur Positionsverbesserung oder Konservierung von Positionen"⁶ einzusetzen. Dabei konzentrieren sie sich mit ihren Interventionen, mit denen sich in der Enge des politisch-manipulativen Spielraums gleichzeitig, sozusagen als "Nebeneffekt", der Beweis der Existenznotwendigkeit einer Verbandsaktivität erbringen läßt, vorwiegend auf die zuständigen Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsinstanzen. Die Sicherung oder gar der Anstieg der Budgetmittel stellt dabei das Vehikel dar,

1 Bethusy-Huc, V. Gräfin von, Demokratie und Interessenpolitik, a.a.O., S. 136.

2 Ebenda.

3 Vgl. ebenda, S. 138.

4 Schmidt, K., Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben..., a.a.O., S. 226.

5 Vgl. ebenda, S. 222.

6 Massing, O., Parteien und Verbände..., a.a.O., S. 293.

mit Hilfe dessen sich das "Sozialprestige"¹ innerhalb der öffentlichen Rangfolge der bedachten Gruppen erlassen läßt und durch den der Beweis persönlicher Tüchtigkeit erbracht werden kann².

Als besonders evident muß die Möglichkeit der Einflußnahme eingeschätzt werden, wenn für den ihnen eigenen Aktivitätsbereich "ein eigenes Fachministerium besteht"³. Im Gegenzug besteht jedoch gleichzeitig die Gefahr, daß die interessenbestimmte Aktivität auf den "Widerpart eines nicht minder professionellen hierarchischen Denkens stößt und sich möglicherweise an diesem bricht"⁴. Gleichwohl können auch die bürokratischen Organe nicht auf die Erschließung des wertvollen Reservoirs an "Sachverstand und Detailkenntnissen"⁵ verzichten, denn sie erleichtert es ihnen, an der konzeptionellen Festlegung der (Ausgaben-)Politik aktiv mitzuwirken. Dies hat in der Bundesrepublik dazu geführt, daß man zur Vermeidung unbeabsichtigter Planungseffekte in den vorbereitenden Phasen politischer Handlungen die Vertretungen beteiligter Fachkreise fast obligatorisch hinzuzieht⁶. In diesem Sinne ist man gegenwärtig geneigt, von einer institutionellen Sicherung⁷ der (informativen) Tätigkeit der Verbände auszugehen.

1 Beyne, K. von, Interessengruppen in der Demokratie, a.a.O., S. 46.

2 Vgl. ebenda.

3 Merkatz, H.-J. von, Regiert die Lobby?, a.a.O., S. 203.

4 Massing, O., Parteien und Verbände..., a.a.O., S. 295.

5 Fack, F.-U., Entwicklungstendenzen des industriellen Lobbyismus, a.a.O., S. 505.

6 Vgl. Merkatz, H.-J. von, Regiert die Lobby?, a.a.O., S. 204.

7 Vgl. Neyses, Wilhelm, Die Beteiligung von Interessenverbänden an der Gesetzgebung durch die Bundesregierung, Bochum 1968, S. 6 f.

Schließlich und endlich sei noch kurz auf einen weiteren Problemkreis im Zusammenhang mit der Erörterung der Einflußsphäre der Verbände hingewiesen, der u.U. die "politische Unabweisbarkeit" bestimmter Verbandsforderungen beim Entwurf und der Bewilligung einzelner Budgetpositionen sowie bei der Besetzung bestimmter politischer Ämter noch zu untermauern vermag.

Da die Parteien die anfallenden Aufwendungen - insbesondere zur Popularisierung ihrer Ziele und Kandidaten - nicht aus dem Aufkommen der regulären Mitgliedsbeiträge decken können¹ und sich auch mit Hilfe des in der Bundesrepublik angewendeten Verfahrens der öffentlichen Bewilligung eines "angemessenen Staatsanteil(s)"² nur eine gewisse "Grund-sicherung"³ erzielen läßt, sind sie auf die Bereitstellung erheblicher Geldmittel aus dem privaten Bereich angewiesen.

Die Finanzkraft der organisierten Einflußgruppen bzw. ihre Fähigkeit, Mittel zu beschaffen, befähigt sie, sozusagen auf unterirdischem Wege⁴ durch materielle Zuwendungen die Parteien zu einer gewissen "Gefügigkeit"⁵ gegenüber bestimmten (Ausgabe-)Wünschen zu veranlassen⁶.

1 Vgl. Himmelreich, F.-H., Die deutschen wirtschaftlichen Interessenverbände..., a.a.O., S. 134.

2 Fack, F.-U., Entwicklungstendenzen des industriellen Lobbyismus, a.a.O., S. 504.

3 Ebenda.

4 Vgl. Schmidt, K., Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben..., a.a.O., S. 215.

5 Bernholz, P., Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände..., a.a.O., S. 285.

6 Vgl. Schmidt, K., Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben..., a.a.O., S. 224.

Insbesondere in Zeiten finanzieller Spitzenbelastung (Wahljahre) ist somit davon auszugehen, daß es auch aus finanziellen Erwägungen heraus für die Parteien opportun sein kann, zumindest tendenziell (z.B. bis zur nächsten Wahl) "den Wünschen der Verbände nach(zu)kommen"¹.

Zum Abschluß dieser Ausführungen über die "Rationalität" und die Wege der Mitwirkung der Verbände an der politischen Willensbildung gilt es noch zu erwähnen, daß die Intensität und das Interesse der mitgliedstarken organisierten Gruppen an einer Beachtung ihrer Vorschläge und Forderungen in einem föderalistischen Gemeinwesen wie der Bundesrepublik differenziert zu beurteilen ist, denn je stärker einzelne Gebietskörperschaften bei ihrer Budgetgestaltung von dem "Finanzausgleich", von Dotationen und 'grants-in-aid' abhängen, um so geringer ist auch ihr Durchsetzungsvermögen gegenüber dem Bund² und um so weniger interessant werden die nachgeordneten Gebietskörperschaften als Adressat gezielter Verbandswünsche³. Damit sehen sich vor allem auf kommunaler Ebene die politisch Handelnden nur noch speziellen, oft lokal begrenzten Einflußgruppen und Dependancen überregionaler Verbände gegenübergestellt, die aber für die politische Karriere dieser Mandatsträger und -bewerber nicht weniger wichtig sind. Die großen und bundesweit vertretenen Verbände dagegen schlagen eher den direkten

1 Bernholz, P., Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände..., a.a.O., S. 285, ebenso Äußerungen des Bundesgeschäftsführers der SPD, Holger Börner, in der FAZ vom 28.7.1972.

2 Beyme, K. von, Interessengruppen in der Demokratie, a.a.O., S. 69.

3 Vgl. ebenda.

Weg zur Durchsetzung ihrer Sonderinteressen ein, indem sie versuchen, direkt auf die auf bundespolitischer Ebene agierenden Politiker und Parteien einzuwirken und sich nicht mehr der "Gliedstaaten... (zur) Durchsetzung von Sonderinteressen im Bund"¹ bedienen².

Dabei sind die Verbände in ihren Aktivitäten auf Bundesebene vornehmlich auf den Finanzbereich ausgerichtet³, wohingegen sich die Landesgruppierungen der Wirtschaftsverbände vorzugsweise durch eine starke Aktivität gegenüber den mit der Verkehrswegeplanung betrauten Institutionen der Länder und Kommunen auszeichnen⁴. Dieses auch bei den Planungsprozessen des Autobahnringes zur Umgehung des Münchener Stadtgebietes und des dritten internationalen Verkehrsflughafens in Nordrhein-Westfalen zum Ausdruck kommende Phänomen⁵ dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, daß bei den nachgeordneten Gebietskörperschaften die planungsrelevanten Institutionen in diesen Organisationen den wesentlichen Informanten für die politische Entscheidungsvorbereitung sehen⁶. Darüber hinaus bestätigt insbesondere das Münchener Planungsbeispiel das in der erwähnten Studie über das Selbstbild der Verbände

-
- 1 Beyme, K. von, Interessengruppen in der Demokratie, a.a.O., S. 69.
 - 2 Vgl. die Ergebnisse einer Befragung der Verbände. Danach erachtete 50 % der befragten Wirtschaftsverbände die Bedeutung von Länderinstitutionen als unwesentlich bzw. geringer als entsprechende Institutionen des Bundes, in: "Das Selbstbild der Verbände", a.a.O., S. 150.
 - 3 Vgl. "Das Selbstbild der Verbände", a.a.O., S. 365 und S. 369.
 - 4 Vgl. ebenda, S. 151 sowie S. 223 und S. 225.
 - 5 Vgl. die Ausführungen zum Punkt B. 2.2.3. dieser Arbeit.
 - 6 Vgl. "Das Selbstbild der Verbände", a.a.O., S. 132 ff., insbesondere S. 150 f sowie S. 223 und S. 225.

festgestellte Resultat¹, daß nämlich den Interventionen der Landesgruppierungen organisierter (Wirtschafts-)Vereinigungen eine besondere Erfolgschance beschieden ist.

Die zunehmende Durchsetzung der gewählten Vertretungskörperschaften mit Bediensteten aus dem öffentlichen Bereich hat im Übrigen dazu geführt, daß sich die politisch Verantwortlichen bei den Beratungen zur Dimensionierung und Strukturierung der Etatpositionen in den Verkehrshaushalten der Gebietskörperschaften in einem Dilemma befinden. Ihre Eigenschaft als Vertreter der Eigner öffentlicher Nahverkehrsbetriebe legt es nahe, bei ihren politischen Aktivitäten ein verstärktes Bemühen zur Steigerung der Attraktivität der Massenverkehrsmittel zu unterstellen, da diese defizitären Bereiche den finanziellen Spielraum für die Wahrnehmung anderer Aufgabenbereiche einzuengen vermögen. Demgegenüber bietet ein Engagement zugunsten eines weiteren Ausbaus der Straßennetze den Vorteil einer breiten Zustimmung großer Bevölkerungskreise und verspricht im Zuge einer Erweiterung des wirtschaftlichen Betätigungsfeldes eine Stärkung der Finanzkraft. Wenn somit die betriebswirtschaftliche Lage der öffentlichen Verkehrsmittel das politische Handeln der aus diesen Kreisen stammenden Mandatsträger zu beeinflussen vermag, so ist die verkehrspolitische Richtung anderer verbandsförmig organisierter Interessenvertre-

1 Vgl. "Das Selbstbild der Verbände", a.a.O., S. 216 und S. 224.

ter unschwer ihren Äußerungen zu den verkehrstechnischen Verhältnissen in der Bundesrepublik zu entnehmen¹. Die von ihnen bekundete Höherbewertung des schienengebundenen Verkehrs, speziell des öffentlichen Personenverkehrs, läßt erwarten, daß sie ihre politischen Aktivitäten innerhalb und außerhalb der Vertretungskörperschaften in eindeutiger Weise in Richtung auf einen vorzugsweisen Ausbau der Schienenverkehrswege bzw. auf einen den Omnibusverkehr präferierenden Ausbau des (innerörtlichen) Straßennetzes lenken. Insoweit haben die den Ausbau individueller Verkehrswege befürwortenden und fördernden (Wirtschafts-) Gruppen bei ihren Tätigkeiten und Überlegungen die Opposition und die Einflußmöglichkeiten derartiger Verbandsvertreter in Rechnung zu stellen.

2.2.2. Die Wichtigkeit und die Problematik einer konfigurierten Öffentlichkeit und ihrer Medien

War in den vorangegangenen Ausführungen zu erkennen, daß sich im Prozeß der (politischen) Determinierung der Staatsausgaben den organisierten (Wirtschafts-)Gruppen mannigfaltige Ansatzpunkte zur Durchsetzung des Eigennutzstrebens eröffnen, so gilt es nun, den Wirkungsbereich bzw. die Träger der schon erwähnten "Öffentlichkeit" in politischen Planungsprozessen theoretisch zu fundieren und exemplarisch zu dokumentieren. Ausge-

¹ Vgl. die Stellungnahmen des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV), des Bundesverbandes Deutscher Eisenbahnen (BDE) sowie Vertretern der Deutschen Bundesbahn, in: "Verkehr und Technik (V+T)", Organ der VÖV und des BDE, Berlin, Bielefeld, München, 26. Jg. (1973), Heft 2, S. 39 ff., "Die Bundesbahn", hrsg. v. der Deutschen Bundesbahn, Darmstadt, 49. Jg. (1973), Heft 2, S. 83 ff.

hend von dem Begriff "Öffentlichkeit" als die "Träger und die Betroffenen der Planung"¹ in demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen wird gleichwohl als ihr hervorragendes Merkmal die konstituierende Wirkung ihrer Herstellung gesehen.

Untersuchungsgegenstand sind im folgenden die von den Planträgern als verkehrs-, regional- und strukturpolitisch bedeutsam bezeichneten Projekte des dritten Großflughafens in Nordrhein-Westfalen sowie des Autobahnringes um München. Die Analyse der historischen Entwicklung des politischen Planungs- und Entscheidungsprozesses unter den Aspekten der Öffentlichkeitsarbeit der planenden Instanzen und den Rückwirkungen des Öffentlichkeitsbezuges lehnt sich in formaler Hinsicht an den oben näher erläuterten, als Organisationsprinzip des gesellschaftlichen und politischen Lebens verstandenen Begriff der Öffentlichkeit an und stützt sich - den subjektiven Umständen entsprechend und unter dem Gesichtspunkt des besonderen örtlichen Interesses an den Vorhaben - im wesentlichen auf lokale Pressemitteilungen. Darüber hinaus liegen der Untersuchung Veröffentlichungen des Landtages von Nordrhein-Westfalen sowie Aktenmaterialien des Baureferats der Stadt München zugrunde, wohl wissend, daß damit die demokratischen Handlungs- und Entscheidungsstrukturen nur unvollständig wiedergegeben werden. Überdies führt die

1 Flick, Ekko, Planung und Öffentlichkeit, in: Planung und Öffentlichkeit. Demokratisierung von Planungsprozessen, hrsg. v. Detlef Affeld, Dortmund o.J., S. 22.

Der Begriff "Träger" ist dabei zu verstehen als aus der Institutionalisierung des Anhörungs- (bei Bauleitplänen Auslegungs-)verfahrens resultierende Einflußmöglichkeit.

Tatsache, daß Konflikte im politischen Teil der Massenkommunikationsmittel meist einen höheren Mitteilungswert genießen, dazu, daß die Konfliktbeziehungen bzw. die divergierenden Planungsinteressen im Verhältnis zu dem gerade bei diesen Projekten zu beobachtenden grundsätzlichen Konsens der Bevölkerung eine stärkere Gewichtung erhalten¹.

Nachteilig auf die in gewisser Weise als Exkurs zu betrachtende Behandlung des Problems des dritten Verkehrsflughafens wirkt sich ferner die Unvollständigkeit des Planungsgeschehens, resp. das Fehlen einer endgültigen Standortentscheidung im Untersuchungszeitraum aus. Trotzdem soll versucht werden, aus den zugängigen Materialien und Informationen die faktische Wirksamkeit der auf das politische Geschehen einwirkenden Öffentlichkeit zu extrahieren, um so die Grundlagen für die in diesem Kapitel beabsichtigte, aus der Gegenüberstellung zweier verkehrsinfrastruktureller Planungskomplexe resultierenden Charakteristika demokratisch verstandenen Öffentlichkeitsgefüges zu ermitteln.

Trotz der Feststellung, daß sich - stellvertretend für weite Bereiche der Verkehrsnutznieser - die Verbände und Parteien grundsätzlich dieses gesellschaftlichen Bedürfnisses angenommen und sich auch in den Prozeß der "politischen Bedürfnisartikulation"² eingeschaltet haben, läßt die Vielfalt der Interessen, ihre unterschiedliche Gewichtung im politischen Pro-

1 Vgl. Badura, B., Bedürfnisstruktur und politisches System, a.a.O., S. 100 f.

2 Offe, C., Politische Herrschaft..., a.a.O., S. 143.

In Erweiterung des schon angeführten Begriffsansatzes¹ wird die öffentliche Meinung als "thematische Struktur öffentlicher Kommunikation"² verstanden, deren Vorhandensein als "Selektionshilfe" die "Beliebigkeit des politisch Möglichen einschränkt". Als Themen, um die sich eine öffentliche Meinung gruppiert, werden die im Folgenden erläuterten Prozesse der Einbeziehung spezieller Gruppeninteressen (Anlieger, öffentlich-rechtlicher Bauträger, Wechselverhältnis von politischer Führung und Bürokratie) sowie der Herbeiführung von Kompromißlösungen verstanden. Daß gerade zu diesem Problem Meinungen in der Öffentlichkeit zirkulieren, die die "Schwelle (wahlkampf-)relevanter Publizität"³ überschritten haben und daher auf einer "Ebene temporärer Durchsetzungschancen"⁴ Aktivitäten hervorzurufen vermögen, ist in erster Linie auf die schon erwähnte Bedeutung dieses öffentlichen Aufgabensektors für die individuelle Wohlstandssituation und die persönliche Erlebniswelt der Wirtschaftssubjekte⁵ in einer hochindustriellen und arbeitsteilig organisierten Gesellschaft sowie auf die Kommunikationsbeziehungen zwischen offiziellen Planträgern und den organisierten Vereinigungen (Verbänden) zurückzuführen.

Die gegenwärtig noch überwiegende "Verschmelzung von Thema und Meinung"⁶, die in einem gemeinsamen

1 Vgl. die Ausführungen auf Seite 182 dieser Arbeit.

2 Luhmann, N., Politische Planung, a.a.O., S. 9 ff. passim.

3 Badura, E., Bedürfnisstruktur und politisches System, a.a.O., S. 61.

4 Offe, C., Politische Herrschaft..., a.a.O., S. 141.

5 Vgl. Georg Leber, in: "Der Spiegel" Nr. 53, 1971, S. 36.

6 Luhmann, N., Politische Planung, a.a.O., S. 14.

Interesse breiter Bevölkerungsschichten und in einer 'einheitlichen' Forderung nach einem verstärkten Ausbau des örtlichen und überörtlichen Straßennetzes gipfelt, kann dabei als Resultat der Freiheit der Wahl des Verkehrsmittels in einer Konsumgesellschaft mit sich ständig verbessernder Einkommenssituation aufgefaßt werden. Bekräftigt durch das unterentwickelte Empfinden von einer Alternative zwischen öffentlichen (Massen-)Verkehrsmitteln und privaten Fortbewegungsmöglichkeiten¹ vor dem Hintergrund eines besonderen Verhältnisses der Bundesbürger zum Besitz im allgemeinen und zum Automobil im besonderen, ist die Kommunikation über die Mittelbereitstellung und damit den Umfang öffentlicher Straßenbauaktivitäten einseitig "und damit manipulativ"² geworden.

Diese Tatsache führt insbesondere in regionalen Verdichtungsräumen zu einem verstärkten Drang einzelner Interessengruppen nach Publizität des Bau- und Planungsgebarens hoheitlicher Instanzen. Dabei kann es aufgrund noch zu erläuternder situationaler Gegebenheiten sowohl zu einer hervorragenden Würdigung der Interessen der Wegennutzer als auch der vom Kraftfahrzeugverkehr betroffenen Anlieger kommen. Im Grundsatz bleibt jedoch festzustellen, daß die populäre Thematik eines "unzureichenden" Verkehrsraumangebotes³ "die Funktion einer Struktur (i.S. eines Aufbaues, d.Verf.) des Kommunikationsprozesses"⁴ übernimmt.

1 Vgl. Untersuchung des Instituts für angewandte Sozialwissenschaft (Infas), Bad Godesberg, ausgewertet, in: "Der Spiegel", Nr. 27, 1970, S. 58 f, sowie die im Auftrag dieses Magazins durchgeführte Studie des Instituts für Demoskopie in Allendbach (vgl. "Der Spiegel", Nr. 53, 1971, S. 36 ff).

2 Luhmann, N., Politische Planung, a.a.O., S. 14

3 Vgl. Steuern und Staatsausgaben in der öffentlichen Meinung..., a.a.O., S. 61.

4 Luhmann, N., Politische Planung, a.a.O., S. 18.

Die Öffentlichkeit des Problems des Verkehrsraumangebotes und der staatlichen Aktivitäten gewährleistet allerdings lediglich, daß eine Kommunikation über das Thema der Straßenbauaktivitäten der öffentlichen Hand nicht als "deplaziert"¹ empfunden oder gar abgelehnt wird. Eine als "Korrektiv- und Kontrollinstanz"² verstandene politische Öffentlichkeit bedarf zudem eines organisatorischen Rückhalts. In diesem Sinne sind insbesondere die Verbände, Parteien und andere politische (ad-hoc) Aktionseinheiten bemüht, ihre organisatorischen Fähigkeiten einzusetzen, um die für den Politisierungsprozeß notwendigen Stützen des Öffentlichkeitsbezuges für ihre Belange zu gewinnen.

Bedingt durch die Struktur des Kommunikationsprozesses in Demokratien westlicher Prägung ist die Mobilisierung der Öffentlichkeit zur Anregung entscheidungsrelevanter Interaktionen an das Vorhandensein bzw. an den Zugang zu bestimmten Einrichtungen (Massenkommunikationsmittel oder Massenmedien) gebunden³, die eine Produktion und Zirkulation von Meinungen und Ansichten in weiten Bevölkerungskreisen gestatten. Wenn also eine politische Öffentlichkeit von publizistischen Institutionen organisatorisch hervorgebracht werden muß, ist vorab der Dualismus der die Publizität bewirkenden Institutionen der Massenkommunikation zu klären.

1 Luhmann, N., Politische Planung, a.a.O., S. 22.

2 Vgl. Müller-Doohm, Stefan, Medienindustrie und Demokratie, verfassungspolitische Interpretation - Sozioökonomische Analyse, Frankfurt 1972, S. 26.

3 Vgl. Naßmacher, K.-H., Politikwissenschaft I, a.a.O., S. 102.

Die Zwiespältigkeit der Massenkommunikationsmittel als "Medium"¹ verschiedener politischer Kräfte und als selbständiger "eminenter Faktor der öffentlichen Meinungsbildung"² resultiert in erster Linie aus den Konsequenzen einer hoch entwickelten Industriegesellschaft, deren Individuen in "komplexen sozialen Beziehungen"³ verhaftet sind und deren Einflüsse sie sich "oft nicht oder nur in Ansätzen"⁴ bewußt sind. Insoweit ist es zumindest im Hinblick auf die eine Seite der Massenkommunikationsmittel gerechtfertigt, die informellen Gruppen des 'Informations- und Meinungsmarktes' neben den "formalen Organisationen"⁵ des politischen Willensbildungsprozesses als selbständigen Bestandteil des politischen Systems aufzufassen. Die zutreffende Charakterisierung der anderen und für den hier angesprochenen Problemkreis besonders wichtigen Seite wäre demgegenüber die des "technischen Hilfsmittel(s)"⁶ beim Zustandekommen der politischen Entscheidungen⁷.

Dehnt man im folgenden zur Deduktion des (möglichen) Verhaltens der politisch Handelnden den Begriff der politischen Entscheidung aus, so daß er sowohl die Entscheidungen der gewählten Repräsentanten und ihrer Exekutivorgane umfaßt als auch

1 Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) im sog. "Fernsehstreit", in: Entscheidungen des BVerfG, Bd. 12, Tübingen 1962, S. 260.

2 Ebenda.

3 Silbermann, Alphons und Ernest Zahn, Die Konzentration der Massenmedien und ihre Wirkungen, Düsseldorf - Wien 1970, S. 400.

4 Ebenda.

5 Naschold, F., Systemsteuerung, a.a.O., S. 114.

6 Naßmacher, K.-H., Politikwissenschaft I. a.a.O., S. 102.

7 Vgl. Eberhard, Fritz, Die Rolle der Massenkommunikationsmittel beim Zustandekommen politischer Entscheidungen, in: Interdependenzen von Politik und Wirtschaft, a.a.O., S. 507.

das Votum der Wähler mit einbezieht¹, so kommt den Massenmedien nicht nur eine tragende Funktion bei der Durchsetzung partikularer Interessen zu. Da sie im Rahmen ihrer publizistischen Tätigkeit auch die "Programme, Absichten, Forderungen (und) Ziele"² der um die politische Herrschaft konkurrierenden Gruppen und Institutionen veröffentlichen und kommentieren, können sie in entscheidendem Maße die Präferenzen für politische Problemlösungsvorschläge beeinflussen. Die Erzeugung eines bestimmten "Meinungsklimas" zugunsten einer akzentuierten Problemsicht vollzieht sich dabei oftmals über den "indirekten" Weg der Gewinnung von sog. "opinion leaders"³. Indem sich die um Macht und Einfluß kämpfenden Gruppen und Institutionen bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit schwerpunktmäßig auf die von den Meinungsführern präferierten Medien konzentrieren, machen sie sich den meinungsbildenden Einwirkungsmöglichkeiten einzelner Persönlichkeiten in öffentlichen (und privaten) Diskussionen zunutze⁴, um so die Basis für die kommunikativen Stimuli zu erweitern bzw. die programmatischen Aussagen im Bewußtsein größerer Bevölkerungskreise zu verankern.

Infolge einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform bieten sich insbesondere bei den unter Länderhoheit stehenden Rundfunk- und Fernsehanstalten darüber hinausgehende Möglichkeiten massenmedialer

-
- 1 Vgl. Eberhard., F. Die Rolle der Massenkommunikationsmittel..., a.a.O., S. 508.
 - 2 Ronneberger, Franz, Die politischen Funktionen der Massenkommunikationsmittel, in: Publizistik, 9. Jg., Heft 4, Bremen 1964, S. 291 ff.
 - 3 Lazarsfeld, Paul F., Bernard Berelson und Hazel Gaudet, The People's Choice, 5. Printing, New York 1960, S. 49.
 - 4 Vgl. Steiner, Jürg, Bürger und Politik, in: Politik und Wähler, Bd. 4, hrsg. v. Ferdinand A. Hermens, René König, Erwin Scheuch, Rudolf Wildenmann, Meisenheim a. Glan 1969, S. 72.

Darlegung parteipolitischer Zielsetzungen und öffentlicher "Meinungsmobilisierung"^{1,2}. In Anbetracht der Tatsache, daß das "Rangverhältnis"³ allgemein akzeptierter "gängiger" Probleme in einer sich weiter entwickelnden Industriegesellschaft, die (befristete) Notwendigkeit ihrer Lösung sowie des partiellen Verzichts von Zeit zu Zeit zur Diskussion stehen, sind vor allem in Vorwahlperioden die eventuell Betroffenen solchermaßen geäußelter Überlegungen dazu übergegangen, in z.T. eigenen Publikationsorganen das Meinungsspektrum auf eine interessenspezifische Problemsicht einzuengen⁴.

- 1 Müller-Doohm, S., Medienindustrie und Demokratie, a.a.O., S. 62.
- 2 So zeigte z.B. das "Gerangel" um die Wahl des Intendanten für den Deutschlandfunk, welche Bedeutung insbesondere die Parteien der Besetzung der Aufsichtsgremien beimessen. Zwar ist in den kontrollierenden Organen der Rundfunkanstalten, die gleichzeitig als Träger des Hör- und Sehfunks fungieren, die Repräsentanz der "gesellschaftlich relevanten Kräfte" gesetzlich fixiert. Da aber in diesem "Postulat" weder enthalten ist, wer als "gesellschaftlich relevant" gilt, noch wer darüber entscheidet, wer als solche zu gelten hat, ist dieses Postulat wenig geeignet, bei sich wandelnden gesellschaftlichen Verhältnissen die "realen gesellschaftlichen Wirkekräfte" aufzufangen. In diesem Sinne ist das Bemühen der Parteien verständlich, den gesetzlichen Freiraum zu ihren Gunsten auszunutzen, um so über die Aufsichtsgremien Einfluß auf die publizistische Aktivität der Sendeanstalten zu nehmen (vgl. Silbermann, A. und E. Zahn, "Die Konzentration der Massenmedien...", a.a.O., S. 187 ff).
- 3 Luhmann, N., Politische Planung, a.a.O., S. 20.
Vgl. insbesondere die Ausführungen in den Punkten 2.2.3. und 3.2. dieser Arbeit.
- 4 Vgl. "Der Straßenbau als Wahlkampfthema der nächsten Wochen", in: "Straße und Wirtschaft", Nr.14/15, 1969, S. 1 ff sowie Nr. 1/2, 1969, S. 1 f, Nr. 5/6, 1969, S. 1 ff, Nr. 7, 1969, S. 1 ff, Nr. 21/22, 1969, S. 1 f, Nr. 9/10, 1972, S. 1 ff.
Ferner: "Grundlagen der Straßenbaupolitik"; Darstellung der Zielsetzungen und Konsequenzen strassenbaupolitischer Maßnahmen (o.Verf.). Dort werden die humanitären Aspekte sowie die gesamtwirtschaftliche Bedeutung dieses Aufgabengebietes ins Bewußtsein gerückt, wobei seine Wirkungen auf die Wettbewerbs, Struktur-,

Bei der Wahrnehmung der Funktion der Nachrichtensammlung und Nachrichtenvermittlung ist allerdings - bedingt durch die überwiegend erwerbswirtschaftliche Zielsetzung der publizistischen Organe und Institutionen¹ vor dem Hintergrund der Medienkonkurrenz - ein Zwiespalt zwischen den ökonomischen 'Sachzwängen' und den politischen Erfordernissen der Öffentlichkeitsinformation denkbar, der nicht ohne Einfluß auf das redaktionelle Angebot bleiben dürfte. Die finanzielle Abhängigkeit - vornehmlich im Bereich der Presse - von der Leserschaft auf der einen und den Werbe-(Anzeigen-)einnahmen auf der anderen Seite führt zu der permanenten Schwierigkeit der Festlegung des Kommunikationsgegenstandes und seines Inhaltes.

Besonders deutlich wird dies bei den Bestrebungen einzelner Kommunen, sog. "autofreie" Fußgängerzonen einzurichten. Eine unverhohlen zum Ausdruck gebrachte In-Frage-Stellung der "Interessen" der Kraftfahrzeugnutzer kann vor allem lokale Medien mit dem Problem konfrontieren, bei allzu exponierter Vertretung des "Umweltschutzgedanken" einen Anzeigenboykott "betroffener" Wirtschaftsgruppen zu bewältigen.

Gesellschaftsstruktur- und Integrationspolitik betont werden. Den aktuellen Problemen wird dadurch Rechnung getragen, indem darauf verwiesen wird, daß "Straßenbau aktiver Umweltschutz ist" ("Straße und Wirtschaft", Nr. 11/12 1972, S. 3 f).

- 1 Vgl. Gerber, C. und M. Stosberg, Funktionen der Massenkommunikation in einem demokratischen System, a.a.O., S. 40.

Vornehmlich auf den unteren Ebenen des Gemeinwerts ist auch wiederholt festzustellen, daß die von den Publikationsorganen zur Veranschaulichung diffiziler Verkehrsinfrastrukturprobleme verwendete Technik der "betonten Vermischung von individuellen Lebensproblemen und öffentlichen Angelegenheiten"¹ ein plebiszitäres Akklamationspotential schafft, welches den politischen Entscheidungsträgern - insbesondere den Parteien - als "Gegenspieler"² entgegentritt. Die durch die Enge des kommunikativen Raumes aufgehobene Anonymität der Leserschaft als "Publikum und Adressat"³ politischer Maßnahmen erleichtert es den örtlichen (Presse-)Medien, die Öffentlichkeit als "letzte Instanz der an der finanzpolitischen Willensbildung mitwirkenden Kräfte"⁴ zu alarmieren mit der Folge, daß veröffentlichte und öffentliche Meinung einander gleichgesetzt werden und die politischen Instanzen zu adäquaten Reaktionen veranlassen⁵.

Da nicht auszuschließen ist, daß die massenmedialen Aktivitäten (Berichte, Kommentare) über eine Poli-

1 Holzer, Horst, Politik in Massenmedien. Zum Antagonismus von Presse- und Gewerbefreiheit, in: Manipulation der Meinungsbildung, Kritik, Bd. 4, hrsg. v. Ralf Zoll, Opladen 1971, S. 77.

2 Bethusy-Huc, V. Gräfin von, Demokratie und Interessenpolitik, a.a.O., S. 168.

3 Haenisch, Horst u. Klaus Schröter, Zum politischen Potential der Lokalpresse, in: Manipulation der Meinungsbildung..., a.a.O., S. 253.

4 Schmölders, Günter, Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft, Probleme der Finanzpsychologie, Hamburg 1960, S. 33.

5 Vgl. Bethusy-Huc, V. Gräfin von, Demokratie und Interessenpolitik, a.a.O., S. 131.

tisierung der Investitionsentschlüsse der Straßenbaulastträger nicht nur die Toleranzgrenzen der von dem Vorhaben tangierten Wirtschaftssubjekte herabsetzen, sondern auch die Zielgröße bzw. den Grad der Zielverwirklichung beschneiden, liegt es nahe, daß die öffentlichen Institutionen die "ordnende Potenz"¹ der veröffentlichten bzw. der öffentlichen Meinung m.H. der Medien für ihre (Plan-)Konzeption zu gewinnen trachten.

Indem bestimmte Vorhaben erst dann in die öffentliche Diskussion eingebracht werden, "wenn ihre Durchführung durch direkten Kontakt mit den Entscheidungsstellen bereits gesichert ist"² oder indem durch Festlegung (geschlossener) Planungsinstanzen die "Grundlinien" geplanter Projekte der öffentlichen Diskussion entzogen werden, können die "Kategorien der unmittelbaren Demokratie"³ durch eine "gleichsam von oben entfaltete"⁴ Publizität in ihrer Funktionalität eingeschränkt werden⁵.

Zu einer partiellen Ausschaltung der politischen Öffentlichkeit durch die verantwortlichen Instanzen kann es auch kommen, wenn beabsichtigte Aktivitäten in einer Form präsentiert werden, in der "Vorfragen als schon beantwortet erscheinen oder durch Unterstellung als selbstverständlich der Diskussion ent-

1 Werner, Josua, Die Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft, in: St. Galler Wirtschaftswissenschaftliche Forschungen, Bd. 12, Zürich - St. Gallen 1957, S. 218, Anm. 30.

2 Luhmann, N., Politische Planung, a.a.O., S. 24 passim.

3 Kaiser, J.H., Die Repräsentation organisierter Interessen, a.a.O., S. 219.

4 Müller-Doohm, S., Medienindustrie und Demokratie, a.a.O., S. 113.

5 Vgl. Luhmann, N., Politische Planung, a.a.O., S. 24.

zogen werden"¹. Indem lediglich das Vorhaben, nicht aber die zu seiner Verwirklichung notwendigen Voraussetzungen bzw. die Problematik ihrer Erfüllung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, kommt es in bezug auf seine Prämissen zu einer einseitigen und daher unbeantwortbaren, manipulativen Kommunikation, die es den politischen Entscheidungsträgern ermöglicht, projektierte Vorhaben als "Strukturverbesserung oder als Wahlgeschenk" herauszustellen, resp. unter bestimmten Vorwänden zurückzunehmen.

Dieses sich gerade in den nachfolgenden Beispielen dokumentierende Verhalten der Planträger wird jedoch durch das noch näher zu untersuchende Verhältnis zwischen politischer Führung und Verwaltung beengt, das oftmals als stabilisierendes Element zu einer konsequenten Einhaltung einer einmal als erstrebenswert angesehenen Problemlösung beiträgt².

1 Luhmann, N., Politische Planung, a.a.O., S. 25 passim.

2 Vgl. Bethusy-Huc, V. Gräfin von, Demokratie und Interessenpolitik, a.a.O., S. 168.

2.2.3. Exkurs: 2 Planungsbeispiele

Gegenstand der nachfolgenden empirisch-soziologischen Fallstudien ist eine Analyse politischer Initiativen, öffentlicher Auseinandersetzungen und Entscheidungen auf dem Sektor der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen, deren heterogene Bestimmungsfaktoren entsprechend der vorangegangenen Ausführungen als Ausfluß eines pluralistischen Kräftesystems innerhalb des demokratischen Gesellschaftsgefüges aufgefaßt werden, die in unterschiedlichem Maße den Prozeß der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung auf den verschiedenen Ebenen des Gemeinwesens zu gestalten vermögen¹. Die grundsätzliche Anerkennung der Tatsache, daß sich in einem solchen System die Entscheidungen an den "objektivierten Interessenlagen ganzer Gruppen"² im Rahmen der gegenwärtigen politischen Kräfteverhältnisse orientieren, ermöglicht es jedoch noch keineswegs, die entscheidungsrelevante Prägnanz der Interessen der am politischen Entscheidungsprozeß Beteiligten zu begründen sowie das Ausmaß des Realisierungsgrades materieller oder ideeller Interessen zu erfassen, bzw. die politischen Mechanismen der Transmission und Integration realer Eigeninteressen im Zuge des politischen Planungs- und Entscheidungsprozesses aufzuzeigen.

1 Vgl. auch Hartmann, Peter, Interessenpluralismus und politische Entscheidung, in: Sammlung Politeia, Veröffentlichungen des Internationalen Instituts für Sozialwissenschaften und Politik der Universität Freiburg/Schweiz, Bd. XIX, Heidelberg, Löwen 1965, S. 7 f.

2 Ebenda, S. 7.

Die im folgenden dokumentierte Bindung spezifischer individueller Interessen an politische Gruppen (= Interessengemeinschaften)¹ bringt dabei zum Ausdruck, daß "die von den Individuen erstrebten Interessen zumeist nur über Gruppen realisiert"² werden können, bzw. daß nur dem "Organisationsbürger"³ politische Effektivität im "parlamentarisch globalisierten politischen (Entscheidungs-)Prozeß"⁴ zuzubilligen ist. In diesem Sinne gilt es, die Entscheidungsinhalte auf den von den "heterogenen politischen Kräften stimulierten (und organisierten, d. Verf.) Interessenpluralismus und dessen Integration in den Entscheidungen"⁵ zurückzuführen und dabei die Bedeutung der institutionellen Faktoren der Interessenzusammenführung (Parteien, Wirtschaftsgruppen, Öffentlichkeit, Medien) zu ermitteln.

Da nun die Entscheidungen, resp. das Verwaltungshandeln in parlamentarisch-föderalistischen Systemen moderner Prägung kaum noch in den Sitzungen der Parlamente und Selbstverwaltungsorgane, sondern überwiegend im engeren Kreis politisch vorberaten-

1 Vgl. Dahrendorf, Ralf, Zu einer Theorie des sozialen Konflikts, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 3. Jg., Tübingen 1958, S. 85.

2 Hartmann, P., Interessenpluralismus..., a.a.O., S. 15.

3 Schiller, Theo, Parteien und Bürgerinitiative, in: Partizipation. Aspekte politischer Kultur, Offene Welt Nr. 101/1970, hrsg. v. Gernot Gather und Ulrich von Pufendorf, Opladen 1970, S. 120.

4 Ebenda.

5 Hartmann, P., Interessenpluralismus..., a.a.O., S. 14.

der Gremien (Fraktionen, Ausschüsse, Verwaltungsorgane)¹ gefällt werden, werden insbesondere Niederschriften aus diesen Entscheidungsinstanzen als empirisches Basismaterial betrachtet. Die Rolle der Öffentlichkeit und ihrer Medien im Zuge des Planungs- und Baugebarens der öffentlichen Hand wird unter Berücksichtigung der lokalen Bedeutung dieser Vorhaben vorwiegend anhand der Berichterstattung in örtlich bedeutenden Presseorganen analysiert.

2.2.3.1. Der Fernstraßenring zur Umgehung des Münchener Stadtgebietes

Die Problematik der Autobahnumgehung dieser Stadt wurde gewählt, weil sich hier exemplarisch die verkehrspolitische Interessenvielfalt des Bundes, der Kommunen und der unmittelbar Planungsbetroffenen, ihr unterschiedlicher Zeithorizont bei der Lösung verkehrsinfrastruktureller Probleme sowie die im Zuge der manipulativen Regulierung der Planungskonflikte politisch fungierende Öffentlichkeit spezifizieren lassen. Zum Verständnis der divergierenden Planauffassungen sollen zunächst die zugrunde liegenden Absichten, Vorstellungen und Erwartungen der Planungsbeteiligten sowie die wichtigsten Stationen im Planungsprozeß skizziert werden, damit die Struktur und die Impulse aus dem Zwischenbereich und dem Medium "Öffentlichkeit"² in diesem politischen Planungs- und Entscheidungsprozeß analysiert werden können.

1 Vgl. Hartmann, P., Interessenpluralismus..., a.a.O., S. 56.

2 Schäfers, B., Planung und Öffentlichkeit, a.a.O., S. 13.

Im Rahmen der Reichsautobahnplanung wurden in den Jahren 1937 - 1938 neben zwei Varianten der östlichen Stadtkernumgehung Münchens Trassenvorschläge zum Bau eines äußeren Fernstraßenringes entwickelt, die in unterschiedlicher Entfernung von der Altstadt eine Verbindung zwischen der Nürnberger, Stuttgarter und der Salzburger Autobahn vorsahen. Nach Beendigung des Krieges wurden diese Pläne zur äußeren Umgehung des Stadtgebietes vom Stadtbauamt aufgegriffen und weiterentwickelt. Im ersten Jahrzehnt nach dem Kriege wurden darüber hinaus Planungsüberlegungen angestellt, die eine Zusammenführung der drei auf München zulaufenden Autobahnen im Stadtgebiet vorsahen. Am 2. Juli 1958 entschloß sich jedoch der Münchener Stadtrat, die im Generalverkehrsplan enthaltene "Stern-Idee" aufzugeben und statt dessen partiell die vom Autobahnbaudamt und dem städtischen Baureferat präferierte östliche Tangentenlösung ⁵¹ weiterzuverfolgen. Im Stadtentwicklungsplan von 1963 wurde darüber hinaus der bei der Reichsautobahnplanung vorgestellte östliche Fernstraßenring (Tangente 6) ² aufgenommen, dessen periphere Linienführung die Aufnahme des Durchgangsverkehrs versprach. Darüber hinaus wurde auch der gesamte äußere Fernstraßenring als Fachplanung der Bundesstraßenbauverwaltung in den Flächennutzungsplan vom 15. Dezember 1965 übernommen ³.

1 Vgl. Abbildung 4 im Anhang.

2 Ebenda.

3 Am 13.3.1966 fanden in München Kommunalwahlen statt.

Nachdem im Jahre 1966 dem Stadtbauamt Planungsunterlagen aus dem Bundesverkehrsministerium bekannt wurden, die den lokalen Planungsinstanzen offenbarten, daß in absehbarer Zeit ein Ausbau des äußeren Fernstraßenringes zur Verbindung der Nürnberger und Salzburger Autobahn nicht geplant war, faßte der Stadtplanungsausschuß am 1. Dezember 1966 den Beschluß, das städtische Baureferat mit Verhandlungen mit den zuständigen Behörden des Bundes und des Freistaates Bayern zu beauftragen, um sie von dem als dringend notwendig erachteten Ausbau des östlichen Teilabschnitts des Fernstraßenringes zu überzeugen.

Der Begründung zu diesem, am 7. Dezember vom Stadtparlament bestätigten Beschluß ist zu entnehmen, daß nicht nur die Verkehrsverhältnisse auf dem als Ersatzverbindung fungierenden "Mittleren Ring" sowie das zu erwartende Mehraufkommen an Individualverkehr aus der Fertigstellung der Autobahn Würzburg - Kassel als ausschlaggebend für weitere Bemühungen um einen Ausbau des östlichen Fernstraßenringes angesehen wurden, sondern daß gleichfalls die Tatsache, daß inzwischen sämtliche deutschen Städte vergleichbarer Größe und Lage über Autobahnringe verfügten, zur Begründung weiterer Aktivitäten herangezogen wurde.

Am 7. Januar 1967 wurden die Planungsbemühungen dahingehend konkretisiert, daß die Regierung von Oberbayern ihr Einverständnis zu dem vorgelegten Flächennutzungsplan mit dem Vorhaben des äußeren Fernstraßenringes erklärte. Aufgrund eines Ein-

spruchs der Flugsicherungsbehörde wurde jedoch der Abschnitt der "Ostspange" im Bereich des Flughafens Riem von der Genehmigung ausgenommen. Auf der Basis dieses Flächennutzungsplanes leitete daraufhin die Regierung von Oberbayern am 22. Februar 1967 ein Raumordnungsverfahren zur Sicherung des Planungsraumes ein. In der dazu am 14. Juni 1967 verfaßten Stellungnahme erklärte sich die Landeshauptstadt mit der vorgeschlagenen Linienführung einverstanden.

Im Rahmen des weiteren Planungsprozesses, in dem überdies mehrere Trassierungsvorschläge (u.a. auch eine weitläufigere Umgehung des Stadtgebietes im Zuge eines vom Landkreis München bereits begonnenen Ausbaus des ihm obliegenden Straßennetzes) erörtert wurden, trafen sowohl positive Äußerungen als auch (organisierte) Einsprüche gegen die mittlerweile publizierte Raumordnungstrasse ein. Nachdem die Bezirksplanungsstelle der Regierung von Oberbayern am 15. November 1967 zu einem Anhörungstermin mit Trassenbefahrung eingeladen hatte, einigte man sich in einer anschließenden Besprechung der Träger öffentlicher Belange aus Gründen der Flugsicherung sowie der im Bereich der Pferde-Rennbahn Riem aufgetretenen Einsprüche des Landwirtschaftsverbandes, des Bauernverbandes und einer betroffenen Gemeindevertretung auf eine partielle Verschiebung der ursprünglichen Trasse in Richtung des Stadtkerns.

Durch die Zustimmung des maßgeblichen Landesamtes und des Landratsamtes zu dieser als optimal angesehenen, nahe des Stadtkern verlaufenden Linienführung wurde das besondere Interesse der Stadt München anerkannt, die sich von diesem Fernstraßenabschnitt eine entscheidende Entlastung des innerstädtischen Verkehrsnetzes vom anwachsenden Nord-Süd Durchgangsverkehr erhoffte. Da die Trassierung auch eine Aufnahme des Ziel- und Quellenverkehrs erwarten ließ und überdies die Entlastungsstadt Perlach verkehrsmäßig erschließen würde, erwachsen der Stadt weitere Vorteile aus diesem Vorhaben. Ausschlaggebend für die Bevorzugung einer stadtnahen Führung der "Ostspange" durch die Stadt München dürfte ferner die Tatsache gewesen sein, daß mit einer vom Bund finanzierten leistungsfähigen Stadtumgehung nicht nur eine Sanierung der innerstädtischen Verkehrsverhältnisse eingeleitet würde, sondern daß diese Verbesserungen auch mit einem finanziell geringen Aufwand seitens der Stadt erzielt werden könnte¹.

Dem positiven Nutzeffekt für die Stadt München stand jedoch die Trennung eines großen Wohngebietes gegenüber, deren Bewältigung anerkanntermaßen auch auf bautechnische Schwierigkeiten stossen würde und die die Zuwegungen zu öffentlichen und privaten Einrichtungen (Schulen, Kirchen, Geschäften, Arztpraxen) erschweren würde. Dementsprechend wandten sich im weiteren Planverfahren nicht nur Vereinigungen, Bezirksausschüsse und

1 Das Baureferat der Stadt München ging in seinen Beschlußvorlagen und Stellungnahmen davon aus, daß mit zunehmender Entfernung des äußeren Autobahnringes vom Zentrum eine Reduktion der innerstädtischen Bedeutung dieses Projektes eintreten würde mit der Konsequenz, daß die Dringlichkeit einer von der Stadt gebauten zusätzlichen östlichen Tangente (entsprechend dem Vorhaben Tangente 5) zur Entlastung des allein durch Ziel- und Quellenverkehr stark beanspruchten "Mittleren Ringes" zunehmen würde.

kirchliche Stellen, sondern auch Einzelpersonen und ad hoc gegründete Interessengemeinschaften z.T. öffentlich gegen diese, mittlerweile etwa dreißig Jahre alte Planungsvariante. Sie würde nach Ansicht der unmittelbar Betroffenen durch die Zusammenfassung des innerstädtischen und des Durchgangsverkehrs weder eine optimale verkehrstechnische Lösung bieten, noch würde sie der gegenwärtigen Siedlungsstruktur Rechnung tragen¹. In Anerkennung der Notwendigkeit einer Verbindung der Nürnberger mit der Salzburger Autobahn richteten sich indes die Proteste nicht so sehr gegen die grundsätzlichen Planungsüberlegungen, sondern mehr gegen die stadtnahe Variante².

In Reaktion auf die bei den Planträgern eingegangenen Widersprüche und Einwendungen beschloß der Stadtplanungsausschuß am 27. März 1968, sich bei dem Baulastträger (Bund) für eine technisch mögliche Beschränkung der Beeinträchtigung der Bewohner auf ein "zumutbares Maß" einzusetzen. Gleichzeitig wurde das Baureferat damit beauftragt, mit dem Presse- und Informationsamt bis zur endgültigen Beschlußfassung eine intensive öffentliche Erörterung der Probleme mit den Vertretern der privaten Belange zu betreiben und dabei vor allem auf den erheblichen Finanzierungsunterschied und damit auch auf die Verwirklichungschancen einer allseits anerkannten Fernstraßenumgehung hinzuweisen. Das damit unterstrichene Bemühen, durch eine weitgehende Öffentlichkeitsinformation die

1 Vgl. Süddeutsche Zeitung und Münchener Merkur vom 4.12.1967.

2 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 25.1.1968.

Legitimation für eine repräsentative Interessenwahrnehmung zu erlangen, unterstreicht die Bestrebungen der städtischen Planungsbeteiligten, bei den für die Planung und Durchführung verantwortlichen Stellen eine Übereinstimmung in der Problemsicht und der Dringlichkeitsauffassung herbeizuführen.

Demzufolge wurden Verhandlungen mit den Bezirksausschußvorsitzenden der betroffenen Stadtgebiete geführt, die sich daraufhin in der Mehrzahl den Planungsvorstellungen der Stadt München anschlossen. Ferner veranstaltete das Baureferat am 6. Mai 1968 eine Pressekonferenz, auf der die Planungssituation aus der Sicht der Stadt München erläutert wurde. Darüber hinaus fand am 8. Mai 1968 eine in der Lokalpresse viel beachtete Versammlung mit den unmittelbar Betroffenen der Planung statt, in der sich die Anwesenden einhellig gegen die von der Stadt befürwortete Trassenführung aussprachen. Daraufhin wurde am 22. Mai 1968 von der stärksten Fraktion des Stadtrates der Antrag auf Abänderung des Beschlusses des Stadtplanungsausschusses gestellt.

Diesem Antrag, der den Wünschen der betroffenen Anlieger der Planstraße entsprach und in dem eine großzügigere, außerhalb des Stadtgebietes verlaufende Variante befürwortet wurde, folgte auch das städtische Baureferat, indem es sich die neuen Intentionen zu eigen machte. Begünstigt durch die geänderten Planungsabsichten, veranstalteten die Bürger der betroffenen Stadtgebiete am 25. Mai 1968 eine Versammlung, über deren Verlauf und Ergebnis die lokalen Zeitungen ausführlich berichteten¹. Sie

1 Vgl. Münchener Merkur vom 27.5.1968.

führte im übrigen zu dem Resultat, daß die stadtnahe Linienführung unter Verweis auf die verkehrstechnischen Probleme und die Beeinträchtigung der Lebens- und Umweltbedingungen erneut einstimmig abgelehnt wurde.

Die Eskalation der Proteste fand ihren Höhepunkt, als am 12. Juni 1968 der Stadtplanungsausschuß bei der zur Erkundung verschiedener Trassierungsmöglichkeiten durchgeführten Besichtigungsfahrt von Demonstrationen der Planungsbetroffenen aufgehalten wurde. Angesichts dieser massiven Proteste bekannte sich am 19. Juni 1968 auch der Stadtplanungsausschuß "eindeutig" zu dem äußeren Verlauf der östlichen Fernstraßenbange außerhalb des Stadtgebietes¹. Gleichzeitig erklärte sich der Ausschuß - wenn auch unter erheblichen Bedenken - mit dem Vorschlag des Baureferates einverstanden, aus verkehrspolitischen Gründen einer eventuell vom Bund favorisierten stadtnäheren Variante zuzustimmen, falls dieser Baulastträger aus "zwingenden Gründen" mit den Bauarbeiten auf der äußeren Trasse wesentlich später beginnen könnte als auf einer der schon projektierten Vorschläge². Damit wurde den speziellen Planungsvorstellungen der Verwaltung gefolgt, die aus verkehrstechnischen Gründen auf eine kurzfristige Lösung der innerstädtischen Verkehrsprobleme hinarbeitete.

Wendet man sich den zu diesen Beschlüssen erschienenen lokalen Pressemitteilungen zu, so kommentierten die Medien diese Meinungsänderung der Planungsinstanzen als "Auswirkungen sachlicher Proteste der Bevölkerung"³. Obgleich die endgültige Zustimmung

1 Vgl. Abbildung 5 im Anhang.

2 Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Stadtplanungsausschusses vom 19.6.1968.

3 Vgl. Münchener Merkur vom 20.6.1968.

der Vollversammlung des Stadtrates noch ausstand und erst am 26. Juni 1968 erfolgte, wurde in den Pressemeldungen der Eindruck erweckt, als ob mit der Befürwortung der äußeren Linienführung durch den Stadtplanungsausschuß und durch die Verwaltung die endgültige Entscheidung bereits gefallen sei¹. Auch die lancierte Mitteilung, daß der östliche Abschnitt des äußeren Autobahnringes Eingang in den zweiten Ausbauplan des Bundes für die Fernstraßen gefunden hätte², entsprach nicht den formellen Gegebenheiten, denn die offizielle Bestätigung folgte erst am 29. Juli 1968 durch den Bundesminister für Verkehr³.

Die am 13. August 1968 innerhalb des formellen Raumordnungsverfahrens abgeschlossene Überprüfung des Projektes veranlaßte jedoch die Oberste Baubehörde im Staatsministerium des Innern, die gesamte Planung zurückzuziehen, mit der Folge, daß die Regierung von Oberbayern am 27. Dezember 1968 das Raumordnungsverfahren einstellte. Gleichzeitig wurde den Planungsbeteiligten die Einleitung eines neuen, auf zwischenzeitlich erstellten Planunterlagen beruhenden Raumordnungsverfahrens angekündigt, in dem sowohl die nochmals östlich verschobene Trassierung überplant als auch der Nordabschnitt des Fernstraßenringes einbezogen werden sollte. Die in der lokalen Presse als erneute Bestätigung der Notwendigkeit eines geschlossenen Fernstraßenringes kommentierten Planüberlegungen

1 Vgl. Münchener Merkur vom 20.6.1968.

2 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 31.7.1968.

3 Vgl. ebenda.

der Obersten Baubehörde des Landes¹ führten in der darauffolgenden Zeit jedoch zu keinerlei Konkretisierungsbemühungen, so daß die lokalen Medien bemüht waren, den Stand der Planungsarbeiten zu ergründen. Die Recherchen der örtlichen Zeitungen ergaben, daß durch die Aufgabe der ursprünglichen stadtnahen Trassierung seitens der Stadt München das "fast abgeschlossene Raumordnungsverfahren hinfällig geworden war"², mithin die aufgetretenen Planverzögerungen allein den städtischen Planungsinstanzen anzulasten waren³.

Konkrete Informationen über den Fortgang des Planverfahrens wurden der Öffentlichkeit jedoch erst wieder am 25. August 1969 übermittelt, als nämlich der Bundesminister für Verkehr anläßlich der Einweihung eines Straßenbauwerkes in München die Bevölkerung von dem am 23. Juni 1969 den offiziellen Planträgern übermittelten Einverständnis in Kenntnis setzte, den östlichen Abschnitt des Fernstraßenringes in die erste Dringlichkeitsstufe des Ausbauplanes für die Bundesfernstraßen zu übernehmen und eine Vollendung des Ringes in der zweiten Dringlichkeitsstufe anzustreben⁴. Die öffentliche Ankündigung der Einleitung eines dazu notwendigen Raumordnungsverfahrens bewegte sich allerdings in auffälliger Nähe zu dem Zeitpunkt der Wahlen zum 6. Deutschen Bundestag am 28. September 1969. Aus dieser Tatsache schöpften bei den nachfolgenden Planverzögerungen die Kommentatoren in

1 Vgl. Münchener Merkur und Süddeutsche Zeitung vom 14.2.1969.

2 Münchener Merkur vom 15.4.1969.

3 Vgl. ebenda.

4 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 25.8.1969.

den Lokalzeitungen den Verdacht, daß diese Entscheidung nicht nur aus der Einsicht verkehrspolitischer Notwendigkeiten gefällt wurde, sondern wohl auch wahltaktischen Überlegungen zu verdanken gewesen war.

Verfolgt man im weiteren die Reaktionen der Planungs- betroffenen auf die verbindliche Aufnahme des geschlossenen Fernstraßenringes in den Zwei-Stufen-Plan der Bundesregierung¹, so wandten sich - beflügelt von dem erfolgreiche Protest der Bevölkerung gegen die ursprüngliche "Ostspange" - in der folgenden Zeit in fast allen Planabschnitten die unmittelbar Betroffenen gegen die vom Autobahnamt projektierten Linienführungen². Dabei nahm die Lokalpresse nicht nur die Funktion der Wiedergabe der Bedürfnis- und Interessenstruktur der Beplanten wahr, sondern sie war auch bemüht, den jeweiligen Planungsstand zu dokumentieren, bzw. die vor den Wahlen vom Bundesminister für Verkehr geweckten Hoffnungen zu relativieren³.

Nachdem im Frühjahr 1970 das Raumordnungsverfahren für den östlichen und nördlichen Teil des geplanten Autobahnringes abgeschlossen wurde⁴, widmete sich die Berichterstattung in der lokalen Presse wiederholt den periodisch in den Sommermonaten auftretenden Verkehrszusammenbrüchen auf den überlasteten innerstädtischen Durchfahrtsstraßen⁵, um so die

1 Vgl. Abbildung 6 im Anhang.

2 Vgl. Münchener Merkur vom 22.8.1969, Süddeutsche Zeitung vom 10.10.1969 und 25.11.1969.

3 Vgl. Münchener Merkur vom 9.1.1970 sowie vom 16./17./18.5.1970.

4 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 26.5.1970.

5 Vgl. Münchener Merkur vom 3.8.1970.

Dringlichkeit der Ausbaumaßnahmen zu unterstreichen.

Besonders augenscheinlich sind überdies in der folgenden Zeit die sich abzeichnenden Planungsparallelen sowie die schwerpunktmäßig publizistische Behandlung der privaten Belange bei der Festlegung des südlichen und südwestlichen Abschnitts des äußeren Fernstraßenringes. Bekundete die Stadt München wiederum in Anlehnung an die ursprüngliche Verbindungsachse zwischen der Stuttgarter und der Salzburger Autobahn aus dem Jahre 1938 ihr Interesse für eine stadtnahe Linienführung, um damit eine Entlastung des innerstädtischen Verkehrsnetzes herbeizuführen, so setzen sich demgegenüber die Bewohner der betroffenen Plangebiete erneut für eine außerhalb des Stadtgebietes liegende Trasse ein¹. Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion stand die von der Interessengemeinschaft "Autobahnstraße Südwest" geforderte südlichste Variante².

Angesichts der sich von neuem formierenden Proteste und der Notwendigkeit einer stadtnahen, leistungsfähigen Umgehungsstraße entwickelten die städtischen Planungsbehörden im Einvernehmen mit der Obersten Baubehörde im Innenministerium dem Plan einer stadtfernen und stadtnahen Trasse³. Die sich daraufhin kumulierenden Proteste der Anlieger und Grundstückseigentümer im Planungsgebiet⁴ veranlaßte die mehrheitsbildende Fraktion im Mün-

1 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 13.11.1970, Münchener Stadtanzeiger vom 17.11.1970 und 19.2.1971, Münchener Merkur vom 15.1.1971.

2 Vgl. Abbildung 7 im Anhang.

3 Vgl. Abbildung 8 im Anhang.

4 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 24./25.7.1971, 26.7.1971, 13.8.1971 und 24.8.1971.

chener Stadtrat, einen Antrag auf Überprüfung der bekundeten Planabsichten zu stellen, "damit nicht nur die Bedürfnisse des motorisierten Individualverkehrs, sondern mindestens in gleichem Maße auch die Belange des Umweltschutzes, der allgemeinen Stadtentwicklung und das Interesse an der Erhaltung stadtnaher Waldgebiete"¹ berücksichtigt würden.

In gleicher Weise schaltete sich auch das "Münchener Forum", eine am 24. Juli 1968 von Verbandsvertretern, Wissenschaftlern, Politikern und Zeitungsverlegern gegründete Vereinigung, die sich als meinungsbildender Faktor im Vorfeld politischer Infrastrukturplanung verstand², in den Prozeß der öffentlichen Diskussion der Trassenvarianten ein. Dabei wurde in grundsätzlicher Form die generelle Notwendigkeit einer südlichen Autobahnverbindung bezweifelt.³

Nachdem sich der Bund gegen eine Übernahme der Baukosten für eine stadtnahe und stadtferne Trasse aussprach und auch der bayerische Staat kein besonderes Interesse an zwei parallelen Linienführungen bekundete, leitet das Presse- und Informationsamt der Stadt München einen viel kommentierten Rückzug vom Planvorhaben ein, um so zumindest einen der Lösungsvorschläge im beabsichtigten zeitlichen Rahmen zur Realisierung zu verhelfen. Indem es eine nochmalige Überprüfung des Verkehrsbedürfnisses unter "übergeordneten Gesichtspunkten der

1 Münchener Merkur vom 11.8.1971.

2 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 25.7.1968

3 Vgl. Münchener Stadtanzeiger vom 31.8.1971.

Stadt- und Regionalentwicklung, insbesondere solchen des Landschafts- und Umweltschutzes"¹ ankündigte, vollzog es gleichzeitig eine sachliche Annäherung an die durch die öffentlichen Proteste beeinflusste Problemsicht der zuständigen Planungs- und Durchführungsinstanzen. In diesem Sinne ist den Kommentaren zuzustimmen, daß aus dem bayerischen Innenministerium, nur für die stadtferne Trasse ein Raumordnungsverfahren einzuleiten², auf die öffentliche Auseinandersetzung mit den massiven Einwendungen und Protesten der Bevölkerung zurückzuführen sei³.

In der folgenden Zeit verhalf die Lokalpresse den sich nunmehr gegen die südlichste Linienführung wendenden Protesten zur öffentlichen Geltung, indem sich die lokale Berichterstattung in besonderem Maße den Interessen und Vorstellungen der Planungsbetroffenen annahm⁴. Das zu Beginn des Jahres 1972 vom Bundesverkehrsministerium wiederholt bekräftigte Festhalten an dem stadtfernen Abschnitt der südwestlichen Autobahnumgehung Münchens führte jedoch angesichts der immer offenkundiger werdenden Notwendigkeit einer Verbindung der Stuttgarter und Salzburger Autobahn zur Entlastung des innerstädtischen Verkehrsnetzes zu einem Wiederaufleben des Vorhabens einer Südtangente im Sinne des Gesamtverkehrsplanes von 1963, die sich in ihrer Linienführung eng an die bekämpfte stadtnahe Trasse anlehnte⁵.

-
- 1 Münchener Stadtanzeiger vom 12.10.1971.
 - 2 Vgl. Münchener Merkur vom 14.10.1971
 - 3 Vgl. Münchener Stadtanzeiger vom 5.11.1971.
 - 4 Vgl. Münchener Merkur vom 24.11.1971 und 15.12.1971.
 - 5 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 28.1.1972.

Die Diskussion dieses, von dem städtischen Baureferat für die innerstädtische Verkehrsplanung als notwendig erachteten Vorschlags im Stadtplanungsausschuß und die daraus resultierende Einschaltung eines sog. "Lenkungsausschusses" zur Koordination der Interessen der Planträger und der betroffenen Gebietskörperschaften¹ löste bei den Münchener Süd-Gemeinden helle Empörung aus, die in den öffentlichen Publikationsorganen ihren entsprechenden Niederschlag fand². Gegen die Absicht, für beide Linienführungen ein gemeinsames Raumordnungsverfahren einzuleiten, wurde von den betroffenen Kommunen und Landschaftsschutzverbänden nicht nur eine Unterschriftenaktion organisiert, sondern mit Hilfe der lokalen Presse wurden den offiziellen Planträgern den Vorstellungen der unmittelbar Betroffenen entsprechende Alternativen offeriert³.

In Anbetracht dieser durch Unterstützung der kommunalen Vertretungskörperschaften massiver wirkenden Proteste gegen die Planabsichten der Stadt München wurden in der folgenden Zeit - wohl auch im Hinblick auf die am 11. Juni 1972 durchgeführten Wahlen zum Münchener Stadtparlament - die Empfehlungen des Lenkungsausschusses zum Ausbau einer stadtnahen autobahnähnlichen Entlastungsstraße und einer stadtfernen Schließung des äußeren Fernstraßenringes nicht weiter konkretisiert, so daß sich nach Aus-

1 Dieser Lenkungsausschuß, dem Vertreter des Bundes, des Landes, der Landeshauptstadt und des Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum angehörten, befürwortete den Bau einer leistungsfähigen stadtnahen Straße (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 27.1.1972 und 2.2.1972).

2 Vgl. Münchener Merkur vom 3.2.1972.

3 Vgl. Münchener Merkur vom 2.3.1972.

kunft des städtischen Baureferates das Planverfahren am Ende des Untersuchungszeitraumes in einem Entwicklungsstadium befindet, in dem noch an einer grundsätzlichen Überprüfung der Vorhaben im Zuge einer Überarbeitung des Gesamtverkehrskonzeptes laboriert wird.

2.2.3.2. Das Projekt des dritten internationalen Verkehrsflughafens in Nordrhein-Westfalen

Ausgangspunkt der sich in der Öffentlichkeit entwickelten Kontroverse um das vom Land geplante Flughafenprojekt war eine Kabinettsentscheidung vom 3. März 1970. Versucht man die Hintergründe dieses, sich mittlerweile zu einem politischen Eklat zwischen dem Bund und dem Land Nordrhein-Westfalen entwickelten Planes zu erhellen, so sind als Beginn planungsspezifischer Aktivitäten die politischen Vorüberlegungen über den Bau eines weiteren Großflughafens am Anfang der sechziger Jahre zu werten¹.

Das Standortproblem dieses, in der formalen Planungskompetenz des Landes liegenden internationalen Verkehrsflughafens, wurde dabei zum ersten Male am 22. November 1964 auf dem Landesparteitag der Christlich-Demokratischen Union in Dortmund öffentlich angesprochen und als näheres Plangebiet das Münsterland propagiert². Dieses Datum

1 Vgl. Protokoll der 50. Sitzung des Landtags von Nordrhein-Westfalen am 18. Mai 1972, Plenarprotokoll Nr. 7/50, S. 1854.

2 Vgl. Protokoll der 49. Sitzung des Landtags von Nordrhein-Westfalen am 17. Mai 1972, Plenarprotokoll 7/49, S. 1828 f.

kann als der Zeitpunkt gewertet werden, an dem das Projekt aus dem Stadium der Vorüberlegungen heraustrat und die Öffentlichkeit bzw. ihrer Medien zu spekulativen Standortrecherchen veranlaßte. Dabei hatte schon am 25. März 1964 der Bundesminister für Verkehr nach fachtechnischen Abstimmungsgesprächen zwischen Bundes- und Landesbehörden¹ in einem - der Öffentlichkeit vorenthaltenen - Schreiben aus ökonomischen und strukturelpolitischen Gründen die Notwendigkeit eines weiteren internationalen Großflughafens in Nordrhein-Westfalen abgelehnt².

Im Rahmen der gleichfalls in diesem Jahre in Auftrag gegebenen Gutachten zur Überprüfung der flugtechnischen, geologischen und klimatologischen Bedingungen erhob auch die Bundesanstalt für Flugsicherung (BFS) in ihrer Stellungnahme vom 18. Juni 1964 Bedenken gegen den beabsichtigten Standort. Die in diesem Gutachten zum Ausdruck gebrachte Skepsis hinsichtlich der flugsicherungsmäßigen Eignung des Geländes für einen Großflughafen bezog militärische Gesichtspunkte mit in die Überlegungen ein. Angesichts des vorhandenen (Tag-) Tiefflugnetzes sah die Bundesanstalt für Flugsicherung keine Möglichkeit, die Voraussetzungen für den Planvorstellungen des Landes entsprechende Flugbewegungen im Plangebiet zu schaffen³.

1 Das Land Nordrhein-Westfalen hatte in seinen Schreiben vom 21.1.1963 und vom 29.4.1963 den Bundesminister für Verkehr von den Standortabsichten unterrichtet und dabei die Bitte ausgesprochen, den Planungsraum für das Projekt freizuhalten (vgl. Drucksache 7/1670 des Landtags von Nordrhein-Westfalen vom 7.5.1972, S. 15, im folgenden zitiert: "Drucksache 7/1670").

2 Ebenda, S. 11.

3 Vgl. ebenda, S. 4 ff.

stische (finanziell gesicherte) Entwicklungsvor-
ausschau"¹ der politischen Entscheidungsträger
werten.

Entsprechend den formellen Bestimmungen des Er-
lasses des Bundesministers für Verkehr vom 9. Mai
1962 und des Luftverkehrsgesetzes hinsichtlich
des Zeitpunktes und des Umfangs der Beteiligung
des Bundes bei der Genehmigung von Flughäfen er-
folgte nunmehr unter Berücksichtigung des Pla-
nungsstandes eine lediglich inoffizielle Informa-
tion des Bundesministers für Verkehr². Der Reak-
tion des Ministers auf die ihm im März und im
Mai 1970 zugegangenen Unterlagen des Generalver-
kehrsplanes und der Informationsschrift des Lan-
des zum Projekt des 3. Verkehrsflughafens³ ist
zu entnehmen, daß von Seiten des Bundes eine
nur grundsätzliche Bereitwilligkeit zur Mitwirkung
an der "unerläßlichen fachlichen Abstimmung"⁴ er-
klärt wurde, ohne daß näher auf offenkundige Pla-
nungsprobleme hingewiesen wurde.

Dadurch, daß die mit Planungsstand 1. Mai 1970
angegebene Informationsschrift auch der Öffentlich-
keit zugänglich gemacht wurde, widmeten sich die lo-
kalen Medien ausgiebig den mit der-nunmehr konkret
bezeichneten-Standortwahl zusammenhängenden Pro-
blemen. Da jedoch diese Broschüre neben der Be-

1 So im Vorwort des Nordrhein-Westfalen Programm
1975, a.a.O.

2 Dabei wies der Bundesminister für Verkehr jedoch
darauf hin, daß der Bund in naher Zukunft keiner-
lei finanzielle Beteiligungen am Vorhaben des
Landes in Aussicht stellen könnte (vgl. Druck-
sache 7/1670, S. 17).

3 3. Verkehrsflughafen Nordrhein-Westfalens; Ein
Projekt des Fortschritts und der Zukunft, Land-
tagsdrucksache Nordrhein-Westfalen 6/1416.

4 Drucksache 7/1670, S. 16.

gründung und den Auswirkungen des Vorhabens keine Angaben über die noch zu schaffenden flugtechnischen Voraussetzungen enthielt, wurde es in den (lokalen) Medien schon als sachlich verbindliches Projekt der Landesregierung herausgestellt.

Verfolgt man das lebhafte Echo dieser, die Standortspekulationen beendenden Informationsschrift in den im Plangebiet erscheinenden Lokalblättern, so fallen neben einer erwartungsgemäßen einhelligen Bejahung dieses Vorhabens seitens der Industrie und der gewerblichen Wirtschaft¹ und einer eher resignierenden Zustimmung der unmittelbar von der Planung Betroffenen² sowohl Art als auch Thematik der publizistischen Kommentierung besonders ins Auge. Die nach dem Kabinettsbeschluß zunächst nur durch Informationen aus dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen gestützte massenmediale Behandlung der Planabsichten - die gleichwohl auch vor Veröffentlichung der Informationsschrift relativ genaue Standortdiskussionen beinhaltete - machte vor allem wiederholt die Divergenzen zwischen der Öffentlichkeitsarbeit der offiziellen Planträger und der Unterrichtung der unmittelbar betroffenen Gebietskörperschaften publik³.

Untersucht man dabei im weiteren schwerpunktmäßig das Informationsgeschehen und die öffentlichen und nicht-öffentlichen Kooperationsbemühungen der Planungsinstanzen sowie die in der lokalen Presse

1 Vgl. Westfälische Rundschau vom 5.3.1970 sowie Münstersche Zeitung vom 13.5.1970.

2 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 13.3.1970.

3 Vgl. Die Welt vom 13.3.1970 sowie Münstersche Zeitung vom 19.3.1970 und Westfälische Nachrichten vom 19.3.1970.

zu verfolgende Berichterstattung über die individuellen Planungskonsequenzen, so verdienen für den Zeitraum zwischen der Entscheidung vom 3. März 1970 und dem Wahlzeitpunkt am 14. Juni 1970 zwei Aspekte besondere Beachtung. Zum einen sind dies die Versuche der im Planungsraum liegenden Vertretungskörperschaften, gemeinsam sich abzeichnende Planungskonsequenzen zu erarbeiten, bzw. die sich aus den Planabsichten des Landes ergebenden Auswirkungen auf die örtlichen Infrastrukturkonzeptionen abzuschätzen¹.

Demgegenüber richtete sich in der unmittelbar politischen Sphäre die Bemühungen der direkt oder indirekt von dem Projekt betroffenen Grundstückseigentümer zunächst einmal darauf, unter Einschaltung der landwirtschaftlichen Berufsverbände einen organisatorischen Zusammenschluß in Interessengemeinschaften herbeizuführen, um so die Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Vertretung der Eigentums- und Umweltinteressen gegenüber den Planträgern zu verbessern². Auf Seiten der offiziellen Planungsinstanzen waren dagegen Aktivitäten zu verzeichnen, die bei den Planungsbetroffenen den Eindruck erwecken mußten, als ob alle Voraussetzungen für eine Planverwirklichung bereits erfüllt wären und daß es im Letzten nur noch um das Ausmaß der öffent-

1 Vgl. Münstersche Zeitung vom 19.3.1970, Westfälische Rundschau vom 3.4.1970, Hiltruper Anzeiger vom Mai 1970. Interessant ist zum Beispiel die Tatsache, daß sowohl von den Verfechtern als auch Gegnern einer - im weiteren noch eingehend behandelten - Planstudie "innerörtliche Entlastungsstraße in Wolbeck" der geplante Bau des Großflughafens zur Begründung ihrer Forderungen herangezogen wurden.

2 Vgl. Münstersche Zeitung vom 18.4.1970, Westfälische Nachrichten vom 27.4.1970 und 15.5.1970.

lichen Entschädigung gehen würde¹. In diesem Sinne versprach insbesondere der Kandidat der Christlich-Demokratischen Union des im Plangebiet liegenden Wahlkreises Münster-Land den Betroffenen, ihren Interessen den Planungsbehörden gegenüber zur Geltung zu verhelfen².

In ähnlicher Form versuchten auch die Vertreter anderer Parteien, der Bevölkerung in den von dem Vorhaben betroffenen Wahlkreisen eine wirkungsvolle Vertretung ihrer Interessen in Aussicht zu stellen, ohne daß sie allerdings dafür in gleichem Umfang mit einem sichtbaren politischen Stimmengewinn honoriert wurden³.

Den nach der Wahl zu dem Problem des dritten Verkehrsflughafens erschienenen Zeitungsmeldungen konnten die Grundstückseigentümer und sonstigen Planungsbetroffenen entnehmen, daß entsprechend eines Beschlusses der neuen Landesregierung⁴ die Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen für Städtebau, Wohnungswesen und Agrarordnung mit der Durchführung des notwendigen Grundstückserwerbs betraut worden war⁵. Folgerichtig widmeten

-
- 1 Vgl. Äußerungen einzelner Regierungsvertreter, die den betroffenen Grundstückseigentümern eine gerechte und reichliche Entschädigung offerierten (Münstersche Zeitung und Westfälische Nachrichten vom 21.4.1970).
 - 2 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 20.3.1970, 15.5.1970 und 21.5.1970.
 - 3 Ohne monokausale Zusammenhänge zu unterstellen, kann festgehalten werden, daß es dem Direktkandidaten der CDU gelang, im Wahlkreis Münster-Land für seine Partei fast 2 % der abgegebenen Stimmen hinzuzugewinnen. Stimmengewinne konnte jedoch auch die planvertretende Partei der Sozialdemokraten verzeichnen (vgl. Handbuch des Landtags von Nordrhein-Westfalen, 7. Wahlperiode, 1. Lieferung vom 20.10.1970), S. VI 23.
 - 4 Die allerdings der gleichen Parteigruppierung wie in der 6. Wahlperiode entsprach.
 - 5 Vgl. Westfälische Rundschau vom 9.7.1970.

sich die lokalen Zeitungen - aber auch die Vertreter der Landwirtschaftsverbände - den Problemen des Landerwerbs und der Folgeschäden (Lärmbelästigung), vornehmlich jedoch der Frage des Umfangs der zu erwartenden Entschädigung der (landwirtschaftlichen) Grundbesitzer. Dabei bestätigte sich das kommunikative Verhalten der lokalen Presse¹, Öffentlichkeit zur Sphäre der Veröffentlichung privater Planungsschicksale des sog. kleinen Mannes umzustilisieren.

Mitte des Jahres 1970 gingen überdies - von der Öffentlichkeit unbemerkt - vom Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr Initiativen aus, die eine "endgültige" Abstimmung des Vorhabens mit den zuständigen Bundesbehörden zum Ziel hatten. Diese Besprechungen führten am 5.8.1970 zu der Vereinbarung über eine Gründung einer gemeinsamen Planungskommission, der die Aufgabe gestellt wurde, insbesondere die unterschiedlichen militärischen und zivilen Interessen miteinander in Einklang zu bringen. Erst in den nunmehr folgenden offiziellen Verhandlungen gelangte nach Aussagen des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr² den Landesbehörden das volle Ausmaß der flugtechnischen und militärischen Bedenken, die gegen das Vorhaben erhoben wurden, zur Kenntnis. Während dieser, unter Ausschluß der Öffentlichkeit geführten Verhandlungen unternahmen einzelne gewählte Repräsentanten aus dem Planungsgebiet im Landtag wiederholt den Versuch, durch parlamentarische Anfragen den Stand der Planungsarbeiten zu ergründen³.

1 Vgl. Ausführungen Teil B.2.2. dieser Arbeit.

2 Vgl. Plenarprotokoll 7/49, S. 1833.

3 Vgl. Landtagsdrucksache Nordrhein-Westfalen 7/87 vom 21.9.1970 und Landtagsdrucksache Nordrhein-Westfalen 7/1050 vom 7.9.1971.

Erst den Antworten der Landesregierung zu diesen Erläuterungsgesuchen konnte die Öffentlichkeit entnehmen, daß weder über die finanzielle Beteiligung noch über flugtechnische Probleme eine Übereinstimmung mit den Bundesbehörden erzielt werden konnte¹. Da außerdem auf noch zu erarbeitende Planunterlagen hingewiesen wurde, sahen sich die in der Opposition befindenden Mandatsträger der betroffenen Wahlkreise veranlaßt, in den Medien der Landesregierung ein nachwahlbedingtes Nachlassen im Planungsseifer vorzuwerfen².

Vergleicht man einmal den Inhalt der Antworten der Landesregierung mit den zu den jeweiligen Zeitpunkten erzielten Verhandlungsergebnissen, so bekunden die gewählten Formulierungen lediglich den einseitig genährten Optimismus der Landesregierung, ohne den tatsächlichen Verhandlungsstand wiederzugeben. Insbesondere die durch die amtlichen Äußerungen geweckte und wiederholt bekräftigte Hoffnung auf eine finanzielle Beteiligung des Bundes entsprach zu keinem Zeitpunkt dem tatsächlichen Willen des Bundesministers für Verkehr als primär zuständiger Instanz, der wiederholt und in eindeutiger Form für einen absehbaren Zeitraum (ca. 8 - 10 Jahre) finanzielle Hilfen ausschloß³.

Diese, interessanterweise erst fünf Monate später der Öffentlichkeit bekanntgewordene ablehnende Haltung der Bundesbehörden wurde darüber hinaus erst

1 Vgl. insbesondere Landtagsdrucksache Nordrhein-Westfalen 7/1149 vom 15.10.1971.

2 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 7.10.1970.

3 Vgl. Landtagsdrucksache Nordrhein-Westfalen 7/1670, S. 17.

durch eine parlamentarische Anfrage eines Bundestagsabgeordneten aus dem betroffenen Wahlkreis publik¹. Gleichwohl sprachen sich die Landesinstanzen, ermutigt durch die Vorlage neuer Prognosen über das zu erwartende Aufkommen an Flugpassagieren im Land Nordrhein-Westfalen - speziell im westfälischen Raum - in der Öffentlichkeit weiterhin für die Notwendigkeit und die Realisierung des dritten internationalen Flughafens im Raum Drensteinfurt aus².

Dabei wurden nicht nur zum wiederholten Male die ursprünglichen Planabsichten bekräftigt, sondern in optimistischer Einschätzung der Lösbarkeit der flugtechnischen Schwierigkeiten sowie des Lösungswillens aller Planträger begannen die Landesplanungsstellen, notwendige Grundstücksverhandlungen einzuleiten³. Die dergestalt zum Ausdruck gebrachten und von der lokalen Presse als "flankierende" Planungsmaßnahmen ausführlich kommentierten Aktivitäten wurden jedoch am 23. September 1971 durch parallele Äußerungen aus dem Ministerium und vom Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in ihrer Bedeutung relativiert⁴.

Hatten zuvor noch Mitarbeiter aus dem zuständigen nordrhein-westfälischen Ministerium in der Öffentlichkeit die von Vertretern der Lufthansa und des Bundesverkehrsministeriums schon gegen Ende des Jahres vorgebrachten flugsicherungstechnischen Einwän-

1 Vgl. Landtagsdrucksache Nordrhein-Westfalen 7/1670, S. 12; sowie Westfälische Nachrichten vom 30.10.1970.

2 Vgl. Westfälische Rundschau vom 1.12.1970.

3 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 1.11.1970, Münstersche Zeitung vom 5.12.1970.

4 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 24.9.1971 sowie Münstersche Zeitung vom 11.11.1971.

de in ihrer Gewichtigkeit herabsetzen können, so vermochte nunmehr eine der Opposition nahestehende Zeitung den Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr zu dem Eingeständnis zu bewegen, daß die Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Bundes- und Landesbehörden doch erheblicher seien als zunächst erwartet¹.

Die von der Bevölkerung und den Gebietskörperschaften mit großer Beunruhigung aufgenommene Mitteilung, daß mit dem Bundesverteidigungsministerium keine Einigung über die notwendige Verlegung von Tiefflugschneisen erzielt werden konnte, hatte zur Folge, daß sich die Landesregierung am 28. September 1971 erneut öffentlich zu der Errichtung eines dritten Verkehrsflughafens im Raum Drensteinfurt bekannte. Gleichzeitig wurde jedoch angekündigt, daß zur Klärung der Flugsicherungsprobleme alle Maßnahmen, die den Grundstückserwerb betrafen, zunächst einmal zurückgestellt werden sollten. Besonders interessant ist dabei die Tatsache, daß der Bevölkerung nicht mitgeteilt wurde, daß noch nach der näheren Skizzierung des Plangebietes militärische (Nacht-)Tiefflugschneisen errichtet worden waren, so daß die Planungsbetroffenen von einer grundsätzlichen Ablehnung des Plangebietes hätten ausgehen können². Dadurch konnte die Landesregierung die aufgetretenen Planungshemmnisse als nur temporär bezeichnen und in den Pressemitteilungen den Eindruck erwecken, daß weitere Gutachten zur Überprüfung der Möglichkeiten der Integration des Flughafens in die bestehenden Flugsicherungsgegebenheiten die Position des Bundes dahingehend schwächen.

1 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 24.9.1971.

2 Vgl. Plenarprotokoll 7/49, S. 1832.

würde, daß eine Zustimmung zwangsläufig erfolgen müsse¹. Die weitere Entwicklung des Planungsprozesses zeigt gleichwohl, daß das öffentliche Eingeständnis der Planungsdisparitäten zwischen Bundes- und Landesebenen eine realistische Einschätzung landespolitischer Möglichkeiten der Konsensbeschaffung einleitete. Indem zugleich die weitere Planbearbeitung öffentlich an die Bereitwilligkeit des Bundes gekoppelt wurde, den militärstrategischen Gesichtspunkt des Projektes mit den betroffenen Verteidigungspartnern im Sinne der landesplanerischen Vorstellungen zu überprüfen², konnte daneben der Eindruck erweckt werden, daß das weitere Plangeschehen vom kooperativen Verhalten der Bundesbehörden abhängig sein würde.

Aufgrund dieser offensichtlichen Tendenzwende im Planungsgebaren waren nunmehr auch Berichterstattung und Kommentar in der lokalen Presse der betroffenen Gebiete von einer pessimistischen Grundhaltung im Hinblick auf eine generelle Verwirklichung dieses Projektes gekennzeichnet³.

Demgegenüber warteten die der Opposition angehörnden Abgeordneten der betroffenen Wahlkreise den Ablauf der von der Landesregierung gesetzten Entscheidungsfrist ab, um dann die leichtfertige Planungsform - insbesondere die frühzeitige Öffentlichkeitsarbeit - unter Hinweis auf unterlassene formelle Planungsschritte der Landesregierung zu kritisieren⁴.

-
- 1 Interessanterweise wurde diese Ankündigung nach dem Eintreffen eines weiteren ablehnenden Gutachtens gemacht (vgl. Westfälische Nachrichten vom 24.9.1971, Münstersche Zeitung vom 15.1.1972 sowie Westfälische Nachrichten vom 6./7.5.1972.
 - 2 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 24.9.1971.
 - 3 Vgl. Münstersche Zeitung vom 8.10.1971.
 - 4 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 12.1.1972.

Der mittlerweile auch in überregionalen Pressemeldungen zum Ausdruck gebrachte Unmut weiter Bevölkerungskreise verleitete indessen die Landesregierung zu einer erneuten Bekenntnis zu dem geplanten Standort¹. Das kontroverse Problemverständnis selbst innerhalb der Planungsstellen offenbarte sich allerdings erst, als Vertreter des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr mit einem als Kompromißvorschlag gedachten Vorschlag an die Öffentlichkeit traten². Die in diesem Vorschlag betonte Würdigung militärischer Belange legt zudem - da zu diesem Zeitpunkt bereits eine generelle Zustimmungsverweigerung des Bundesministers für Verkehr vorlag³ - die Vermutung nahe, daß bei der Bevölkerung der Eindruck erweckt werden sollte, daß das sich abzeichnende Scheitern der Standortverhandlungen allein der starren Haltung der anderen Planungsbeteiligten anzulasten sei. Fast gleichzeitig mit der Publikation dieser Ablehnung in den Presseorganen⁴ annoncierten die Landesplanungsstellen ihr Bemühen um die Einleitung eines schon vorzeitig im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen angekündigten "Spitzengesprächs"⁵ zwischen den Regierungsvorsitzenden des Landes Nordrhein-Westfalen und des Bundes⁶. Die dabei erneut zutage tretenden Kooperationsmängel zwischen den Landes- und Bundesbehörden fanden

1 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 28.1.1972.

2 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 11.2.1972.

3 Vgl. "Die Welt" vom 15.3.1972.

4 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 18.2.1972.

5 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 24.9.1971.

6 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 17.2.1972.

ihren Niederschlag in erregten Debatten im nordrhein-westfälischen Landtag und veranlaßten die Opposition, im Plenum eine "Große Anfrage" zu den Vorgängen um Planung und Bau des Großflughafens einzubringen¹.

Da in dem später selbst vom Ministerpräsidenten als "ominös" bezeichneten Spitzengespräch² zwischen ihm und dem Bundesminister für Verteidigung keine Einigung erzielt werden konnte, sondern nur neue "Detailprüfungen" angekündigt wurden³, ist den im weiteren in der Lokalpresse publizierten, jedoch nicht in ihrer besonderen Bedeutung für das Flughafenprojekt Drensteinfurt erkannten Aktivitäten zur Aufwertung der Regionalflugplätze im Münsterland und in den angrenzenden Regionen besondere Aufmerksamkeit zu widmen.⁴ Sie können als erste offizielle Hinweise auf einen endgültigen Meinungswandel hinsichtlich der grundsätzlichen Möglichkeiten eines dritten Großflughafens aufgefaßt werden. In diesem Sinne sind auch die vor der Debatte der parlamentarischen Anfrage in der Öffentlichkeit bekanntgewordenen Überlegungen und Pläne des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr zu werten, die das Projekt eines Hochleistungsschnellbahnsystems (HSB) als räumliche Alternativlösung zu dem Flughafenprojekt bezeichneten⁵.

In den Prozeß des schrittweisen öffentlichen Distanzierens von den ursprünglichen Planvorhaben fiel eine den örtlichen Presseorganen übermittelte und das Veto

1 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 15.3.1972.

2 Vgl. Plenarprotokoll 7/50, S. 1864.

3 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 18./19.3.1972.

4 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 14.4.1972, Münstersche Zeitung vom 15.4.1972, 22.4.1972 sowie Westfälische Nachrichten vom 22./23.4.1972.

5 Vgl. Plenarprotokoll 7/49, S. 1835.

des Bundesministers für Verteidigung bekräftigende Ablehnung aus dem Bundesverkehrsministerium¹. Diese in der "großen Anfrage" der Opposition von den zuständigen Landesstellen als ohne Billigung des zuständigen Ministers verfaßt bezeichnete Verlautbarung² entsprach gleichwohl - wie der spätere Planungsverlauf dokumentiert - der gewandelten Planungsauffassung des Bundesministers für Verkehr.

Der öffentlichen Diskussion dieses an die Industrie- und Handelskammer Münster gerichteten Schreibens ist zu entnehmen, daß die Planungsbetroffenen diese nicht dementierten Äußerungen als endgültigen Verdikt gegen das Projekt auffaßten³. Diesem Eindruck versuchten - unter Hinweis auf den formellen Stand der Planungsvorbereitungen - die Planungsverantwortlichen dadurch entgegenzuwirken, indem die Äußerungen als rechtlich nicht verbindliche Ablehnung hingestellt wurden.⁴ Gleichzeitig unterstrich der erneut seinen Optimismus hinsichtlich der Verwirklichung des geplanten Vorhabens. Mit Bezug auf ein weiteres Spitzengespräch mit den zuständigen Bundesministern am 10.5.1972 und die darin erklärte Bereitwilligkeit des Bundes, "alle Möglichkeiten zu prüfen und auszuschöpfen, um dieses Projekt zu verwirklichen"⁵, versprach der Minister, sich ungeachtet der Planungswiderstände in den weiteren Verhandlungen für eine endgültige Entscheidung im Jahre 1972 einzusetzen.

1 Vgl. FAZ vom 6.5.1972.

2 Vgl. Plenarprotokoll 7/49, S. 1830.

3 Vgl. Westfälische Nachrichten und Münstersche Zeitung vom 5.5.1972.

4 Vgl. Plenarprotokoll 7/49, S. 1830.

5 Ebenda, S. 1835.

Gegenüber dieser Bereitschaft, sich bei den weiteren Verhandlungen im Rahmen einer erweiterten Expertenkommission "kämpferisch" für die Verwirklichung des Projektes zu verwenden¹, nahmen sich die Erklärungen des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen vergleichsweise skeptisch und disillusioniert aus. Diese schon vor der Debatte in der Presse zum Ausdruck gebrachte zurückhaltende Beurteilung der militärtechnischen Dispositionsmöglichkeiten² wurde jedoch mit einer gemeinsamen Entschließung aller im Landtag vertretenen Parteien bemäntelt, indem man sich zum wiederholten Male zu der verkehrs-, struktur- und regionalpolitischen Notwendigkeit des Projektes bekannte³.

Am 18. August 1972 erhielt die Planung des dritten Verkehrsflughafens Nordrhein-Westfalen einen weiteren Rückschlag, als nämlich der vom Verkehrs- in das Verteidigungsministerium übergewechselte Bundesminister die unter Mitarbeit alliierter Militärexperten erarbeiteten Lösungsvorschläge (nunmehr offiziell) ablehnte⁴. Dennoch übermittelte die Landesregierung auch weiterhin der Öffentlichkeit ihre optimistischen Planungsauffassungen, indem sie kund tat, daß es "trotz gebührender Würdigung der militärischen Luftraumansprüche möglich ist, die mit der Planung des 3. Verkehrsflughafens zusammenhängenden Flugsicherungsfragen zu lösen"⁵. In diesem Sinne wurden weitere Verhandlungen auf Staatssekretärsebene angeregt.

1 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 15.5.1972, Münstersche Zeitung vom 16.5.1972.

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. Landtagsdrucksache Nordrhein-Westfalen 7/1726 vom 17.5.1972 i.V.m. Plenarprotokoll 7/50, S. 1864.

4 Vgl. Punkt III der Landtagsdrucksache Nordrhein-Westfalen 7/2106 vom 28.9.1972.

5 Ebenda, Punkt IV.

Das durch die Landtagsdebatte gesteigerte Interesse der Öffentlichkeit an einer baldigen Lösung des Standortproblems führte überdies dazu, daß sich in Anbetracht der Wahlen zum 7. Deutschen Bundestag am 19. November 1972 einzelne, der Opposition angehörende Bundestagsabgeordnete der Anliegen der z.T. ad hoc organisierten Gruppen und der betroffenen Vertretungskörperschaften annahmen. In ihren Erklärungen versprachen sie, sich in ihrer Fraktion für eine baldige Überprüfung der ablehnenden Haltung der Bundesregierung einzusetzen¹. Die Hoffnungslosigkeit eines positiven Entscheids wurde demgegenüber einmal mehr von "inoffizieller" Seite unterstrichen. Die publizistische Verbreitung der Äußerungen des Inspektors der Luftwaffe, der der lokalen Presse gegenüber die Unverzichtbarkeit militärischer Tiefflugschneisen im Planungsraum betonte, hatte bei den betroffenen Bevölkerungskreisen die endgültige Aufgabe des Vorhabens zur Folge².

In diesem Sinne behandelten insbesondere die örtlichen Presseorgane die zu Beginn des Jahres 1973 der Öffentlichkeit unterbreitete Zurücknahme der Standortentscheidung lediglich als offizielle Bestätigung eines in der öffentlichen Meinung gehegten Vor-Urteils³.

Da es nach eigenen Aussagen der Landesregierung bzw. der sie tragenden Parteien "keinen anderen gleichwertigen Standort und damit keinen Standort in Nordrhein-Westfalen mit ähnlich optimaler Lage"⁴ gibt, kann

1 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 8.8., 16.9. und 11.11.1972.

2 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 13.12.1972.

3 Vgl. FAZ vom 24.1.1973, Münstersche Zeitung vom 18.1.1973.

4 Drucksache 7/1670, S. 2.

davon ausgegangen werden, daß das Vorhaben eines dritten Verkehrsflughafens in diesem Bundesland mit der Aufgabe der ursprünglichen Planung gänzlich fallengelassen wurde.

2.2.3.3. Schlußfolgerungen

Die in beiden Studien zum Ausdruck gebrachte Tatsache, daß die Probleme infrastruktureller Planungen auf lokaler Ebene das Bewußtsein der Öffentlichkeit im besonderen Maße prägen können, erlaubt es, von einer gemeinsamen Basis aus die Charakteristika der Planungsprozesse herauszustellen. Gleichwohl zeigen die unterschiedlichen Ergebnisse hoheitlicher Planungsprozesse, daß ein interessengemäßer, die öffentlichen und privaten Belange gleichermaßen berücksichtigender Meinungs- und Willensbildungsprozeß nur dann zum Tragen kommen kann, wenn gewisse Voraussetzungen bei den am parlamentarischen Entscheidungsprozeß Beteiligten erfüllt sowie gewisse "Spielregeln" eingehalten werden.

Richtet man dabei sein besonderes Augenmerk auf den Prozeß der externen Interessenorganisationen, so führte im Falle des Flughafenprojektes im Raum Drensteinfurt der Versuch der nordrhein-westfälischen (Regierungs-)Politiker, aus "durchsichtigen wahlpolitischen Gründen"¹ durch vorzeitige Veröffentlichung der Planabsichten den Bund zu einer Übernahme der landespolitischen Beurteilungskriterien angesichts einer zu erwartenden positiven Beurteilung

1 FAZ vom 24.1.1973.

seitens der unmittelbar Betroffenen zu bewegen, zu dem beschriebenen Planungsektat. Da es der Landesregierung nicht gelang, diese Vorhaben durch spektakuläre Öffentlichkeitsarbeit in den politischen Rang zu erheben, den das Land diesem Infrastrukturprojekt zuerkannt hatte, somit eine gemeinsame Kommunikationsbasis nicht bestand, muß in diesem Zusammenhang entsprechend dem schon skizzierten Widerspruch zwischen demokratischem Anspruch und sozio-kultureller Realität insbesondere der im Plangebiet agierenden Lokalpresse eine politische Bedeutung abgesprochen werden.

Da die lokale Presse in ihrer publizistischen Kommentierung dieses Planvorhabens fast ausschließlich eine deskriptive Rolle übernahm, bestätigte sie u.a. die vermutete (organisationsinterne) Schwäche dieses Teils der Massenmedien, in einer partei-staatlichen Massendemokratie die Funktionen einer kritischen Öffentlichkeit wahrzunehmen.

Die Rolle der in München und Umgebung erscheinenden Lokalpresse im Planvorhaben "Autobahnring zur Umgehung des Stadtgebietes" bringt zudem zum Ausdruck, daß es diesen provinziellen Presseorganen an der Fähigkeit mangelte, Hilfestellung bei dem von den Planverfechtern verfolgten Ziel einen möglichst breiten Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit eines solchen Vorhabens zu leisten.

Durch die Unfähigkeit dieser Medien, dahingehend eine Korrekturfunktion im politischen (Bewertungs-)Prozeß auszuüben, daß eine Annäherung der öffentlichen militärischen Belange an die regional- und strukturpolitischen Interessen erfolgte, "expertierten" die beteiligten und betroffenen Stellen einander vorbei.

Die im Vertrauen auf die Wirkung einer allgemeinen Politisierung des Problems betriebene Öffentlichkeitsarbeit hoheitlicher Planungsstellen mußte angesichts der besonderen verteidigungspolitischen Situation in der Bundesrepublik der dokumentierten Verhandlungstaktik mitverantwortlicher Bundesbehörden Vorschub leisten. Daß durch frühzeitige Veröffentlichung der Grundzüge des Planvorhabens angestrebte Maximum an Publizität hatte zwar zum Ziel, den zu erwartenden Abstimmungsprozeß zu ergänzen¹, die Überschätzung "unverbindlicher" Absichtserklärungen in einem von so vielschichtigen Problemen behafteten Planungskomplexes erleichterte es jedoch den Organen auf den betroffenen Bundesebenen, den militärstrategischen Belangen den Vorrang einzuräumen.

1 Vgl. Plenarprotokoll 7/49, S. 1834.

Dabei ist es insbesondere dem Unvermögen der Landesplanungsstellen zuzuschreiben, der sich schon frühzeitig abzeichnenden Aufwertung des Machtaspektes durch adäquaten Einsatz publizistischer Kommunikationsträger entgegenzuwirken bzw. die Medien gezielt zur Stärkung der eigenen Planungssituation einzusetzen.

Ogleich die während des gesamten Planungszeitraums vorhandene positive Beurteilung des Vorhabens ein akklamatives Potential geschaffen hatte und auch die beteiligten Bundesbehörden in ihrem Verhalten Ansatzpunkte für eine Verringerung der Widerstände boten, vermochten die sich überwiegend auf die lokale Berichterstattung stützenden (Landes-)Planträger nicht den Einsichtswillen verantwortlicher Verteidigungssektoren auf eine Anerkennung der Relativität militärstrategischer Zielsetzungen zu fixieren. Die sukzessive Offenlegung der Planungskonsequenzen für die kooperativen Instanzen trug überdies bei nur geringer zeitlicher Distanz zwischen Problemlösungsvorschlag und den Verhandlungen darüber dazu bei, daß Kausalzusammenhänge in der öffentlichen Diskussion in ihrer Bedeutung nicht genügend gewürdigt wurden. Die inadäquate "Konsens-Beschaffung"¹ der Landesregierung versetzte ferner

1 Schäfers, B., Planung und Öffentlichkeit, a.a.O., S. 14.

die beteiligten Bundesbehörden in die Lage, flexibel auf das hartnäckige Festhalten an der einmal gefällten Standortentscheidung zu reagieren und so die Planvorstellungen zu diskreditieren, ja die Glaubwürdigkeit der Landesregierung zu erschüttern.

Vermochten in dieser Studie die Medien der Massenkommunikation aufgrund einer verfehlten "Öffentlichkeitsarbeit" der Planträger nicht die Interessen der Planungsbeteiligten zu integrieren, so zeigt das Beispiel des Autobahnringes um München, daß die Öffentlichkeit und ihre Organe sehr wohl eine Mittlerposition in demokratischen Planungsprozessen einnehmen können. Zwar kann die Ausgangslage der publizistischen Kommentierung dieser beiden Verkehrsinfrastrukturellen Großvorhaben insofern nicht als gleichwertig betrachtet werden, da die Interessenlagen teilweise anders gelagert und auch gewichtet waren, gleichwohl bringt das Münchener Beispiel einen weiteren, gegenwärtig bedeutender werdenden Aspekt in die Beurteilung publizistischer Leistungen ein.

Ausgehend von der grundsätzlichen Anerkennung dieses Projektes durch alle Planungsbeteiligten, dokumentiert der Planungsprozeß, daß sehr wohl den lokalen

Kommunikationsmitteln aus der Tatsache einer massenmedialen Vermittlung von Informationen und erläuternden Kommentaren eine politische Kraft erwachsen kann. In diesem Sinne wird der spezifische Stellenwert jener, von den publizistischen Medien getragenen Meinungsäußerung erst sichtbar vor dem Hintergrund der Intensität und des Umfangs der latenten und publik gewordenen Interessendivergenzen sowie der strukturellen und qualitativen Beschaffenheit des (lokalen) Mediums.

Die als Integrationsleistung zu wertende Aktivität der Münchener Lokalpresse trug nicht nur dazu bei, die Planungshorizonte der offiziellen Planträger zu koordinieren, sondern sie verringerte über eine öffentlich geforderte Überprüfung der Planungsvorstellungen bei gleichzeitiger Veröffentlichung der Interessenlagen die Distanz zwischen den privaten Vorstellungen und den öffentlichen Ansprüchen, wobei insbesondere die wiederholte Darstellung der (auch überregional bedeutsamen) Verkehrszusammenbrüche dazu beigetragen haben dürfte, die verantwortlichen Planungsinstanzen von der Dringlichkeit des Vorhabens zu überzeugen¹. In dem Maße, wie die örtliche Presse die unterschiedlichen Planungsvorstellungen und -erwartungen der Planungsbeteiligten präsentierte, latente Interessen und individuelle und kollektive Ansichten ventilierte und ihnen auch öffentlich Geltung verschaffte, übte sie schließlich eine Artikulierfunktion aus. Dabei bleibt jedoch festzuhalten, daß ähnlich wie in der vorangehenden Studie das "Sprachrohr der

1 Vgl. Ehrenberg, Herbert, Strategien langfristiger Infrastrukturpolitik, in: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 58, hrsg. v. Helmut Arndt und Dieter Swatek, Berlin 1971, S. 640.

öffentlichen Meinung" eine interessenpartikularistische Verbundenheit mit dem Eigentum offenbarte.

In dem Maße, wie es den publizistischen Kommunikationsträgern gelang, die Interessen der zumeist ad hoc organisierten "Initiativen" im Bewußtsein größerer Bevölkerungskreise zu verankern bzw. den politischen Entscheidungsträgern die Konsequenzen einer Verweigerung planerischer Konzessionen vor Augen zu führen, konnte eine politische Sphäre geschaffen werden, in der ein öffentliche und private Belange gleichermaßen berücksichtigender Meinungs- und Willensbildungsprozeß zum Tragen kommen.

In diesem Sinne zeigt die Analyse des Verhältnisses von Infrastrukturpolitik und Öffentlichkeit, daß die publizistische Kommentierung von (kollektiv) artikulierten Interessen unter den skizzierten Umständen die "gouvernementale Handlungsfreiheit"¹ limitieren resp. das Verwaltungshandeln korrigieren kann, wobei der Erfolg demonstrativer Hinzuziehung der Öffentlichkeit i.S. einer "Kooptation und gezielten politisch-ökonomischen Statusaufbesserung"² zur Gewinnung notwendiger Unterstützung für spezifische strukturpolitische Programme, "mit der Kooptationsbereitschaft der vornehmlich von ihnen betroffenen Gruppen steht und fällt"³. Darüber hinaus dürften diese Studien deutlich gemacht haben, daß die Schwelle öffentlichen Aktivitätsbewußtseins durch das dominante

1 Offe, C., Zukunftserwartungen und Strukturpolitik, in: Partizipation, a.a.O., S. 88.

2 Ebenda, S. 89

3 Ebenda.

Interesse der Grundstückseigentümer bei der Vertretung privater Belange bestimmt wird.

Dieses Phänomen spielte in beiden Planungsprozessen bei der Anerkennung überindividueller Sachlagen und Notwendigkeiten eine entscheidende Rolle.

Die nachfolgend angeführte Untersuchung eines kommunalen Straßenbauprojektes unterstreicht die hier zu Tage tretende Bedeutung der publizistischen Kommunikationsträger, die Bewußtseinslage und die Willenshaltung der Individuen (aber auch die der verantwortlichen Planungsträger) so zu beeinflussen, daß eine Verpflichtung auf das Gesamtinteresse hin möglich ist.

2.3. Zusammenfassung

Die Analyse der prozeduralen Festlegung verkehrsinfrastruktureller Entscheidungsinhalte unter dem Aspekt der das Handeln der Politiker beeinflussenden Bezugsgruppen offenbart die Schwierigkeit einer eindeutigen Festlegung allgemeingültiger Ursache-Folgebeziehungen. Wenn damit den situationalen Bezügen der Elemente innerhalb der politischen Kräfteverhältnisse eine entscheidungsrelevante Bedeutung zuerkannt werden muß, so lassen sich gleichwohl kontinuierlich wirksame Initiativkräfte festhalten. Die in den Studien zum Ausdruck gebrachte wechselnde Gewichtung der Bestimmungsfaktoren verdeutlicht demnach nur die Komplexität der das Handeln parteilich gebundener Mandatsträger lenkenden Kräfte.

Die auf den "Akklamationsbedarf des Staatsapparates"¹ zurückzuführende Tatsache, daß in allen Planungsprozessen die politischen Entscheidungsträger dazu neigten, mit Hilfe eines "hergestellten Wählerpublikums"² eine Durchsetzung ihrer Interessen zu betreiben, unterstreicht die "Dialektik"³ der Öffentlichkeit für die Vermittlung und Durchsetzung (partei-)politischer Zielsetzungen. Die insbesondere in den Wahlperioden beobachtete überproportionale Anhebung der Etatansätze für den Verkehrswegebau legt überdies die Vermutung nahe, daß sich die Parteien in ihren budget-politischen Entscheidungen von der Erwartung einer gewissen Massenloyalität⁴ gegenüber einer "bedarfsgerechten" Straßenbaupolitik leiten ließen. Wie stark allerdings bei weiten Bevölkerungskreisen auch der "Sinn für konkrete Aufgaben, die in einer überschaubaren Zeitspanne gelöst werden können"⁵ vorhanden ist, dokumentiert sich in besonderem Maße bei den Maßnahmen auf kommunaler Ebene.

Darüber hinaus bleibt als Fazit der Analyse parteipolitischen Verhaltens festzuhalten, daß sie in der Formulierung ihrer Konzeptionen bemüht sind, der Interessenvielfalt in einer hochentwickelten Industriegesellschaft bzw. einer möglichen Gewichtsverlagerung innerhalb des Interes-

1 Offe, C., Zukunftserwartungen und Strukturpolitik, a.a.O., S. 88.

2 Ebenda, S. 89.

3 Bahr, Hans-Eckehard, Öffentlichkeit und Partizipationen, a.a.O., S. 99.

4 Vgl. Krämer-Badoni, Th. u.a., Zur sozioökonomischen Bedeutung des Automobils, a.a.O., S. 269.

5 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 181.

senspektrums dadurch Rechnung zu tragen, indem sie ihre annoncierten Aktivitäten gewissen konditionalen Bindungen unterwerfen.¹

Damit wird gleichzeitig ein interpretationsbedingter Teil des Verhaltensspielraumes zurückgewonnen, so daß sowohl "Sonderinteressen ihrer Mitglieder, Wähler und Quasi-Gruppen"² berücksichtigt als auch an "Vorstellungen über Allgemeininteressen orientierte Ziele"³ verwirklicht werden können.

Dies zu beobachtende programmatische Vorgehen der Parteien, die angestrebten politischen Ziele nur in gewissen Grenzen zu konkretisieren⁴, hat indes auch auf dem Gebiete der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen zu einem Übergewicht der Exekutive im Planungs- und Vollzugsprozeß geführt⁵. Die innerhalb dieser "Sphäre"⁶ sich vollziehende machtpolitische Verschiebung zu Gunsten der Exekutivorgane soll Gegenstand weiterer Untersuchungen sein. Die intensive Mitarbeit bürokratischer Institutionen bei der Ausfüllung politischer Zielvorgaben trägt in besonderem Maße zur Steigerung des Selbstverständnisses dieser "Hilfsorgane" bei, da die

-
- 1 Flohr, H., Parteiprogramme in der Demokratie, a.a.O., S. 97.
 - 2 Hirsch-Weber, Wolfgang, Politik als Interessenkonflikt, in: Bonner Beiträge zur Soziologie, Nr. 6, hrsg. v. Institut für Soziologie der Universität Bonn, Stuttgart 1969, S. 211.
 - 3 Ebenda.
 - 4 Vgl. Senf, P., Le budget, expression de la volonté politique en Allemagne, in: Public Finance, Bd. 17, The Hague (Den Haag) 1962, S. 182.
 - 5 Vgl. die Ausführungen zu Punkt A. 2.1.2. f dieser Arbeit.
 - 6 Rürup, B., Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, a.a.O., S. 128.

Beschäftigung mit den Zusammenhängen und Konsequenzen politischer Problemlösungsvorschläge eine Erweiterung und Vertiefung des Informationsstandes der damit befaßten Stellen zur Folge hat. Insoweit kann die Verwaltung keineswegs mehr als eine Hilfseinrichtung der Minister oder anderer Repräsentanten des Staates angesehen werden¹.

In Anbetracht dieser Umstände soll deshalb in den folgenden Ausführungen versucht werden, den "Binnenraum"² des demokratischen Entscheidungsprozesses in seiner Bedeutung für das konkrete politische Geschehen zu analysieren. Das besondere Augenmerk richtet sich dabei auf die Zusammenhänge zwischen den Handlungen der institutionalisierten Planträger im Binnenraum des politischen Entscheidungsfeldes und der Problematik der Übermittlung und Abstimmung einzelner Infrastrukturvorhaben mit den Interessen der politisch Verantwortlichen und der "Planungs-betroffenen"³ bzw. -begünstigten im "Außenraum"⁴. Im weiteren soll anhand eines konkreten Verkehrsinfrastrukturprojektes (Bau einer innerörtlichen Entlastungsstraße) die in den angeführten Studien nur in Ansätzen zu erkennende "programmierende Funktion"⁵ öffentlicher Verwaltungsstellen verifiziert werden.

-
- 1 Vgl. Ellwein, Th., Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, a.a.O., S. 114.
 - 2 Schäfers, B., Planung und Öffentlichkeit..., a.a.O., S. 13.
 - 3 Ebenda, S. 14.
 - 4 Ebenda.
 - 5 Ellwein, Th., System der Aufgabenplanung und Erfolgskontrolle, in: Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Anlageband, Bonn im August 1969, S. 539.

3. Der Einfluß bürokratischer Mitwirkungsorgane auf die Wahrnehmung öffentlicher Verkehrswegbaukompetenzen durch die gewählten Vertretungskörperschaften

In einer Analyse der Bedeutung und des Umfangs einer allgemein festzustellenden "Kompetenzverlagerung von der 'Legislative' zu 'Exekutive'"¹ bei der Planung und Festlegung der öffentlichen Etats und einzelner Infrastrukturvorhaben der Gebietskörperschaften ist von dem haushaltstechnischen Wege der "Bedarfsanmeldungen von unten nach oben"² auszugehen, der den bürokratischen Vorschlags- und Durchführungsinstanzen eine spezifische Einflußnahme sichert. Dabei ist die "Verwaltungsmentalität"³ der zuständigen Beamten in Rechnung zu stellen, die dazu beiträgt, Problembereiche in einer Weise wahrzunehmen, die mit den ihnen eigenen Deutungsschemata übereinstimmt.

Ausgehend von dem Grundsatz, daß die Verwaltung "vorwiegend auf die Normierung und Regulierung privater Verhältnisse und Tätigkeiten"⁴ ausgerichtet ist - wobei es zudem im demokratisch-föderativen Gemeinwesen der Bundesrepublik "beinahe für jedes Gebiet und für fast alle einigermaßen konstanten Verhältnisse des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens eine entsprechende Behörde oder Abteilung gibt, die diese Besonderheit betreut"⁵ - kann auch auf dem Gebiete

1 Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung..., a.a.O., S. 118.

2 Rürup, Bert, Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, in: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., Heft 40, hrsg. v. G. Schmölders, Berlin 1971, S. 31.

3 Schmölders, Günter, Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York 1970, S. 85.

4 Landshut, S., Wandlungen der parlamentarischen Demokratie, a.a.O., S. 161.

5 Ebenda.

des Verkehrswegebbaus die Dominanz dieses Verhaltensparameters nicht ausgeschlossen werden. Begünstigt wird eine solche Einstellung durch den für diesen Teilbereich der Infrastruktur typischen zeitlichen "Abstand zwischen Ausgabenbetätigung und dem daraus folgenden Nutzenanfall"¹.

Die Verbindung eines ausgeprägten Sachverständes und umfassender "Detailkenntnisse"² mit einem gewissen konservativen "Beharrungsvermögen"³ führt dabei zu dem Schluß, daß die am Budgetprozeß beteiligten Verwaltungsstellen, bzw. die Inhaber "federführender" Positionen, zur Verfolgung von Eigenzielen befähigt sind⁴. Angesichts der Dispositionsmöglichkeiten bei der Ausgabengestaltung⁵ und dem Ermessensspielraum innerhalb der Etatbewilligungen, die "regelmäßig nur Ermächtigungen darstellen"⁶, ist insbesondere im Rahmen der "haushaltspolitischen Willensbildung"⁷ schon aufgrund der mehrmaligen Beteiligung der Verwaltung am Entwurf und Vollzug des Etats damit zu rechnen, daß die bürokratischen Instanzen ein ge-

1 Rürup, B., Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, a.a.O., S. 135.

2 Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung..., a.a.O., S. 32.

3 Ebenda.

4 Vgl. Hirsch-Weber, W., Politik als Interessenkonflikt, a.a.O., S. 174.

5 Vgl. Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung..., a.a.O., S. 81.

6 Hirsch, Joachim, Parlament und Verwaltung, in: Politik, Regierung, Verwaltung, Bd. 2, 2. Teil, hrsg. v. Th. Ellwein, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968, S. 44 f.

7 Rürup, B., Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, a.a.O., S. 38.

wisses "Eigenleben"¹ gemäß ihrer partikularen Zielsetzungen entfalten und auch durchsetzen können. Dieser Schluß liegt dann insbesondere nahe, wenn man das die Entscheidungssituation der politisch Verantwortlichen belastende Moment der Ungewißheit in Betracht zieht, das den bürokratischen Organisationen die Möglichkeit eröffnet, im Verlauf notwendiger Vorentscheidungen durch einen informativen Abfilterungsprozeß² den administrativen Präferenzen zur Geltung zu verhelfen.

Allerdings ist aus den "Formalregelungen"³ des "Budgetkreislaufs"⁴ kaum zu entnehmen, "welche Aspekte des Planungsvorgangs, wo im Vordergrund stehen und wo die eigentlichen Schwergewichte"⁵ im Prozeß der budgetpolitischen Willensbildung innerhalb des öffentlichen Institutions- und Organisationsgefüges gesetzt werden. Unzweifelhaft können jedoch die bürokratischen Stellen innerhalb ihrer "Ressortvoranschläge"⁶ schon in den "unteren Rängen über wichtige Teile ihres Haushalts selbst und allein"⁷ bestimmen, so daß "wichtige Entscheidungen über Umfang und Gehalt des Budgets nicht in den eigentlich dafür zu-

1 Schmidt, K., Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben..., a.a.O., S. 217.

2 Vgl. Ellwein, Th., Regierung und Verwaltung, in: Politik, Regierung, Verwaltung, Bd. 3, 1. Teil, hrsg. v. Th. Ellwein, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1970, S. 174.

3 Hirsch, J., Parlament und Verwaltung, a.a.O., S. 55.

4 Rürup, B., Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, a.a.O., S. 28.

5 Hirsch, J., Parlament und Verwaltung, a.a.O., S. 5

6 Rürup, B., Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, a.a.O., S. 30.

7 Hirsch, J., Parlament und Verwaltung, a.a.O., S. 59.

ständigen zentralen Führungsinstanzen gefällt, sondern schon vorher durch einen Koordinationsmechanismus präjudiziert werden"¹. Im besonderen gilt es in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß auf Bundes- und Länderebene die Ministerien (auf Gemeindeebene die Gemeindegremien²) als "entscheidende Zentren"³ bei der Festlegung budgetärer Maßnahmen anzusehen sind, da sie einerseits durch ihr Fachpotential "ausgeprägte und von außenstehenden Machtgruppen gestützte politische (Teil-)Konzeptionen entwickeln können, andererseits über eine weitreichende Kenntnis der realisierbaren Programmalternativen verfügen"⁴. Dabei können durchaus in die "spezifischen Ausgabenstellungen"⁵ der öffentlichen Verwaltung nicht nur gruppenartikuläre Forderungen, sondern auch eigene ressortegoistische Wünsche einfließen, die den Gehalt des Budgets als "ziffernmäßiger exakter Ausdruck des politischen Handlungsprogramms der Regierung"⁶ beeinflussen. Dies ist im übrigen besonders in den Fällen zu erwarten, in denen es der Verwaltung überlassen ist, nur umrißartig konzipierte Programme zu verwirklichen⁷.

1 Rürup, B., Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, a.a.O., S. 36 f.

2 Vgl. Ewingmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe..., a.a.O., S. 59.

3 Hirsch, J., Parlament und Verwaltung, a.a.O., S. 57.

4 Ebenda.

5 Rürup, B., Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, a.a.O., S. 37.

6 Ebenda, S. 16.

7 Vgl. Badura, B., Bedürfnisstruktur und politisches System, a.a.O., S. 81.

Für die Entwicklung eigener Ausgabeninitiativen und/oder -schwerpunkte spricht vor allem auch die Tatsache, daß sich nach Ansicht der bürokratischen Organe eine Bewertung der eigenen Position innerhalb der verschiedenen öffentlichen Aufgabenbereiche und damit betrauter Verwaltungsstellen dadurch vornehmen läßt, daß man die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel (sowohl in der Einnahmen- als auch in der Ausgabenverwaltung) als Maßstab politischer Einschätzung wertet. Schon deshalb ist bei stetig wachsendem Umfang öffentlicher (Ausgabe-) Aktivitäten allein zur Sicherung einer gegebenen Position mindestens eine Fortschreibung der Etatansätze auf der Basis des Vorjahresbudgets erforderlich¹. Darüber hinaus ist die Verlegung von Eingeninitiativen auf den Ausgabensektor auch aus den institutionellen Gegebenheiten heraus plausibel, da einerseits den einzelnen Ressorts die insgesamt verfügbaren Einnahmen als "entscheidende Planungsvariable"² fehlen, andererseits Maßnahmen und Vorschläge zur kurzfristigen und partiellen Verbesserung der Finanzlage auf politische Hindernisse und bürokratische Hemmnisse stoßen. Dies führt oftmals zu selbständigen und "ohne erkennbaren Bezug zu einem Gesamtprogramm"³ erarbeiteten "Bedarfsanmeldungen"⁴, die sich dann bei näherer Analyse als eine Weiterentwicklung und Weiterführung ehemals programmatischer Ausgabenansätze vergangener Planungsperioden offenbaren.

1 Vgl. Rürup, B., Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, a.a.O., S. 32.

2 Hirsch, J., Parlament und Verwaltung, a.a.O., S. 57.

3 Ebenda, S. 56.

4 Rürup, B., Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, a.a.O., S. 29.

Die Festlegung der Ausgaben unter dem Aspekt des Ämterbedarfs und des Vollzugsbereichs, die sich damit nicht an staats- und volkswirtschaftliche Aufgabenbereiche anlehnt¹, veranlassen überdies die Verwaltungen zu einer gewissen Aufgeschlossenheit gegenüber den Wünschen ihrer "Interessenklientel"². Die Verstärkung der "Ellenbogenkraft"³ im budgetpolitischen Prozeß, die sich als Folge einer Verbesserung der Argumentationsbasis durch die Informationen der Verbände einstellt, verhilft im 'Schlepptau' begründeter Mehranforderungen eigenen Ausgabevorstellungen zu größerer politischer Bedeutung und verbessert die eigene Stellung beim Kampf um die Sicherung einmal erworbener Budgetrechte.

Die sich in "erstarrter Zweckbindung"⁴ äuernde Stabilisierung der Ressorts bzw. ihrer finanziellen 'Machtmittel' kann allerdings auch vom organisationstheoretischen Standpunkt her erklärt werden, "da nur in einer (finanziell, d. Verf.) stabilen Organisation, die Dinge für die

-
- 1 Vgl. Weichmann, Herbert, Methoden neuzeitlicher Etatgestaltung als Mittel der staatswirtschaftlichen Programmplanung und ihres rationalen Vollzuges, in: Methoden neuzeitlicher Etatgestaltung, hrsg. v. Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V., Mannheim 1954, S. 29.
 - 2 Hirsch, J., Parlament und Verwaltung, a.a.O., S. 57.
 - 3 Senf, Paul, Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung zur Erhöhung der Transparenz, in: Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd. 52, hrsg. v. Heinz Haller, Berlin 1969, S. 148.
 - 4 Ellwein, Th., Regierung und Verwaltung, a.a.O., S.183.

Organisationsmitglieder berechenbar werden"¹. Damit werden die Anstrengungen zur Erhaltung, wenn nicht gar Ausweitung der Ausgabenansätze zum "Selbstzweck"² der exekutiven Hilfsorgane. Gleichzeitig sichern sich auf diese Weise die organisierten Interessengruppen im Rahmen ihrer Informationspolitik zumindest die Untergrenzen ihrer Anforderungen³.

Angesichts der gegenwärtigen Struktur des Bewilligungsprozesses gelangen nach Aufstellung der Etatpositionen die Ressortvoranschläge im weiteren parlamentarischen Verfahren jedoch keinesfalls außerhalb des "Herrschaftsbereich(s) der Bürokratie"⁴, da sich in den notwendigen Ausschlußberatungen den Vertretern der Fachressorts genügend Gelegenheiten bieten, ihre Bedürfnisse zu rechtfertigen, in besonderen Fällen gar erst zur Geltung zu verhelfen⁵.

Vergleicht man bei dieser Gelegenheit den Grad der Einflußnahme der politischen Führung (insbesondere Gemeindeparlament und Ausschüsse) und der Exekutivorgane auf die Haushaltsgestaltung der untersuchten Etatpositionen dieser Kommune, so fällt auf, daß die maßgebliche Gestaltung der Ausgabenseite auf die Initiativen der Verwaltung zurückzuführen waren. Aufgrund dieses Ergebnisses ist der Schlußfolgerung EWRINGMANNs zuzustimmen, daß auf dieser untersten, wenngleich straßenbaupolitisch bedeutend-

1 Ellwein, Th., Regierung und Verwaltung, a.a.O., S. 183.

2 Ebenda.

3 Vgl. Schmidt, K., Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben..., a.a.O., S. 221.

4 Schmölders, G., Finanzpolitik, a.a.O., S. 86.

5 Vgl. Rürup, B., Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, a.a.O., S. 40.

sten Ebene des föderativen Gemeinwesens¹, der "Gemeinderat als öffentliche Vertretungskörperschaft weder in der Lage noch dazu bereit..., die ihm gesetzlich zugewiesene Aufgabe der Bestimmung konkreter, investitionsrelevanter Verwaltungsziele und damit auch der gemeindlichen Bedarfslage materiell wahrzunehmen"². Daß gerade bei diesen nachgeordneten Gebietskörperschaften trotz der unterschiedlichsten Möglichkeiten, planerischen Beistand bei kompetenten Institutionen und Spezialisten zu erhalten³, die Weichen für Art und Umfang (verkehrs-)infrastruktureller Ausgaben von der Verwaltung gestellt werden, so daß von einem eindeutigen "und im Zunehmen begriffenen Übergewicht des bürokratischen Apparates"⁴ gesprochen werden kann, ist in erster Linie auf die schon erwähnte Heranbildung eines qualifizierten Berufsbeamtentums zurückzuführen, dem gerade auf dieser Ebene kaum "sachkundige"⁵ Berufspolitiker gegenüberstehen⁶.

1 1970 betrugen die Straßenbauausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände über 35 % der Gesamtausgaben im öffentlichen Bereich für das Straßenwesen, die der Länder (inkl. Stadtstaaten) ca. 29 %; vlg. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Mainz 1972, S. 402f.

2 Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe..., a.a.O., S. 61.

3 Ebenda, S. 62.

4 Z.B. Landschaftsverband, Landesplanungsgemeinschaft, Anhörungsverfahren.

5 Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe..., a.a.O., S. 63.

6 Die strukturelle Analyse der für die Festlegung straßenbaupolitischer Initiativen und ihrer finanziellen Ausgestaltung verantwortlichen Ausschüsse ergab, daß in der der folgenden Studie zugrunde liegenden Gemeindevertretung der Gemeindebürokratie nicht einmal in den Fachausschüssen sachkundige Gemeindevertreter gegenüberstanden. Der privaten Aus- und Vorbildung entsprechend war in dem betreffenden Untersuchungszeitraum weder die über-

Untersucht man einmal die Zusammensetzung der Gemeinderäte, so fällt auf, daß diese Gremien der Selbstverwaltung in der Regel von Personen okkupiert werden, die der örtlichen Prominenz wegen nominiert wurden, resp. die sich von der kommunalpolitischen Betätigung eine Förderung ihrer beruflichen und privaten Interessen erhoffen, sowie ferner von Geltungsbedürftigen, denen eine "wirklich sachliche Intention"¹ fehlt². Damit führt dieses Charakteristikum der Selbstverwaltung dazu, daß dem "Expansionsdrang der Administrativbehörden"³ in personeller Hinsicht ein denkbar schwacher Widerstand entgegengebracht werden kann, so daß oftmals nur der Weg bleibt, die Initiativen der Verwaltung nachträglich in programmatische Aussagen umzuwandeln⁴.

wiegende Mehrheit bzw. niemand befähigt, grundlegende Entscheidungsalternativen von sich heraus zu entwickeln, so daß hier die Ausschubarbeit quasi von den Vertretern der Verwaltung determiniert wurde.

- 1 Ziebill, O., Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, a.a.O., S. 72.
- 2 Vgl. Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe..., a.a.O., S. 63. Diese von Ewringmann in seiner Studie belegte Aussage konnte in der Analyse der Vorgänge um die Planung der innerörtlichen Entlastungsstraße bestätigt werden.
- 3 Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe..., a.a.O., S. 62.
- 4 Vgl. ebenda, S. 64.

Da indes davon ausgegangen werden kann, daß die "Gemeindebürokratie an sich nicht kreativ und normensetzend ist, empfängt sie Impulse für ihre Entscheidungen und Planungen von dritter Seite"¹.

In diesem Sinne kann allenfalls von einem einseitigen, nur gegenüber dem Gemeinderat zu verspürenden Übergewicht der Exekutivorgane gesprochen werden. Diese schwer wiederzugebende und noch schwerer zu beweisende, aber unbestreitbar vorhandene Einflußnahme geht in aller Regel nach den bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen² von Institutionen (auch übergeordneten) Parteien und Interessenverbänden sowie gerade auf dieser Ebene des Gemeinwesens auch von einzelnen Wirtschaftssubjekten lokaler Prominenz aus. Dabei erleichtert (nicht nur auf kommunaler Ebene) die "Parteienzugehörigkeit oder Parteiorientiertheit"³ vieler Beamter es den (örtlichen) Parteiorganisationen, ihre Vorstellungen und Wünsche mit den Ansichten der administrativen Stellen "in Einklang"⁴ zu bringen.

1 Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe..., a.a.O., S. 66.

2 Vgl. insbesondere die von D. Ewringmann, Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe..., a.a.O., S. 62.

3 Ebenda, S. 63.

4 Ebenda, S. 65.

fehlt¹. Damit führt dieses Charakteristikum der Selbstverwaltung dazu, daß dem "Expansionsdrang der Administrativbehörden"² in personeller Hinsicht ein denkbar schwacher Widerstand entgegengebracht werden kann, so daß oftmals nur der Weg bleibt, die Initiativen der Verwaltung nachträglich in programmatische Aussagen umzuwandeln³.

Da indes davon ausgegangen werden kann, daß die "Gemeindebürokratie an sich nicht kreativ und normensetzend ist, empfängt sie Impulse für ihre Entscheidungen und Planungen von dritter Seite"⁴.

In diesem Sinne kann allenfalls von einem einseitigen, nur gegenüber dem Gemeinderat zu verspürenden Übergewicht der Exekutivorgane gesprochen werden. Diese schwer wiederzugebende und noch schwerer zu beweisende, aber unbestreitbar vorhandene Einflußnahme geht in aller Regel nach den bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen⁵ von Institutionen (auch übergeordneten) Parteien und Interessenverbänden sowie gerade auf dieser Ebene des Gemeinwesens auch von einzelnen Wirtschaftssubjekten lokaler Prominenz aus. Dabei erleichtert (nicht nur auf kommunaler Ebene) die "Parteizugehörigkeit oder Parteiorientiertheit"⁶ vieler Beamter es den (örtlichen) Parteiorganisationen, ihre Vorstellungen und Wünsche mit den Ansichten der administrativen Stellen "in Einklang"⁷ zu bringen.

1 Vgl. Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe..., a.a.O., S. 63.
Diese von Ewringmann in seiner Studie belegte Aussage konnte in der Analyse der Vorgänge um die Planung der innerörtlichen Entlastungsstraße bestätigt werden.

2 Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe..., a.a.O., S. 62.

3 Vgl. ebenda, S. 64

4 Ebenda, S. 66.

5 Vgl. insbesondere die von D. Ewringmann, Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe..., a.a.O., S. 62.

6 Ebenda, S. 63.

7 Ebenda, S. 65.

Indem sie so von vornherein die wahlpsychologisch wichtige Realisierungswahrscheinlichkeit bestimmter (Verkehrsinfrastruktur-)Vorhaben erhöhen, können sie sich über diesen indirekten Weg als "Initiator" (kommunal-)politischer Entscheidungen profilieren¹

Die sich aus der notwendigen und auch praktizierten "Interdependenz von Planung und Vollzug"² des Haushalts und den Fachkenntnissen und Informationsmöglichkeiten ergebende Einflußnahme der Exekutivorgane auf den Prozeß der Umwandlung, ja Formulierung, politischer Ziele in materielle Ausgabekategorien spiegelt zwar die "doppelte Funktion"³ der Verwaltung als "politische Führungshilfe"⁴ und Mitbestimmungsinstanz bei der Festlegung des politischen Entscheidungsrahmens wider⁵, sie vermag aber nicht hinreichend die "Initiativkraft" des bürokratischen Apparates zu erklären.

Greifen wir dafür auf die Gültigkeit des menschlichen Eigennutzaxioms zurück, dessen Existenz wir auch bei den mit der Vorbereitung und Durchführung öffentlicher Aufgaben betrauten Beamten voraussetzen können, so erwächst aus der "berechtigten Sorge, daß ein Désagrément einschlägiger Gruppen... bei einer Beförderung geltend gemacht und unter bestimmten Konstellationen auch wirksam werden"⁶, die Scheu, "mit Parteien und Verbänden in Konflikt zu geraten". Sie kommt dann in den Bemühungen der Technokraten zum Ausdruck, eine - allerdings nicht allzu offensichtliche - "Gefällig-

1 Vgl. Ziebill, O., Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, a.a.O., S. 66.

2 Hirsch, J., Ansätze einer Regierungslehre, in: Politikwissenschaft, a.a.O., S. 238.

3 Ellwein, Th., Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, a.a.O., S. 115.

4 Ebenda.

5 Vgl. ebenda.

6 Eschenburg, Theodor, Ämterpatronage, Stuttgart 1961 S. 69 passim.

keitsakzentuierung bei ihren Maßnahmen und Entscheidungen" anzustreben. Dabei gilt es jedoch darauf hinzuweisen, daß sich durch die Vielfalt und Komplexität öffentlicher Aufgaben sowie durch die unterschiedlichen gesellschaftlichen "Verflechtungen"¹ und funktionalen "Bestimmungen" der in der Verwaltung Tätigen die bürokratischen Institutionen zu einem heterogenen "Komplex nur schwach koordinierter... oftmals direkt rivalisierender Einheiten" entwickelt haben, die die Verzerrungen im politischen Prozeß außerhalb des institutionellen Regierungsapparates verstärken können. In diesem Sinne kann auch der bürokratische Apparat weder in seiner Zielsetzung noch in seinem Verhalten als eine "funktionale Einheit" aufgefaßt werden, die den anderen Trägern der (budget-)politischen Willensbildung als einheitlicher Faktor entgegenzusetzen ist². Festzuhalten bleibt jedoch, daß es aufgrund der Struktur der budgetären Willensbildung in vielen Fällen zu einer sich im "Ressortpartikularismus"³ äußernden Überbetonung regionaler und sektoraler Bedürfnisse seitens der Exekutivorgane kommt⁴, die zu beseitigen die Entscheidungskapazität der Inhaber formeller Entscheidungspositionen überschreiten dürfte, bzw. nur zu Lasten nicht oder nur schwach artikulierter Probleme bewältigt werden könnte.

In dem Maße, wie sich die verfassungsmäßigen politischen Führungsorgane schwerpunktmäßig den Koordinierungsaufgaben widmen und sich ihre Aktionen in

1 Hirsch, J., Ansätze einer Regierungslehre, a.a.O., S. 240 passim.

2 Vgl. Ellwein, Th., Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, a.a.O., S. 116.

3 Rürup, B., Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, a.a.O., S. 29.

4 Vgl. Ellwein, Th., Regierung und Verwaltung, a.a.O., S. 193.

pragmatischer Problemwahrnehmung erschöpfen, ist deshalb nicht auszuschließen, daß insbesondere die "Erledigung laufender Geschäfte (hier: die Wahrnehmung eines pflichtigen Aufgabenbereichs, d. Verf.) im Rahmen eines dezidiert nicht vorhandenen Programms"¹ von einer "politisch nicht verantwortlichen Verwaltung"² wahrgenommen werden.

Die aus der Informationsvielfalt resultierende Möglichkeit, durch gezielte Indiskretionen die Öffentlichkeit sowohl für als auch gegen geplante Projekte einzunehmen, gibt den bürokratischen Organen überdies ein Herrschaftsinstrument an die Hand, mit dessen Hilfe nur 'widerspenstige' Politiker, sondern auch eine präjudizierende öffentliche Meinungsbildung herbeigeführt werden kann. Daß sich gerade dieses Informationsgebaren weitgehender Beliebtheit erfreut, manifestiert sich bei allen untersuchten Projekten, insonderheit im Falle der innerörtlichen Entlastungsstraße.

3.1. Der chronologische Ablauf eines kommunalen Rezeptions- und Entscheidungsprozesses - am Beispiel des Planvorhabens einer innerörtlichen Entlastungsstraße in der Gemeinde Wolbeck

Die Gründe, die den Autor zur Wahl dieses Untersuchungsgegenstandes bewogen haben, liegen zum einen darin begründet, daß sich anhand dieses Beispiels die ganze Problematik aktueller Interessenverwirklichung (nachfrageorientierter Straßenbaukonzepti-

1 Vgl. Ellwein, Th., Regierung und Verwaltung a.a.O., S. 195.

2 Rürup, B., Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, a.a.O., S. 37.

onen) im Zuge des gegenwärtig noch ungebrochenen "Trend(s) zur Individualisierung"¹ des Verkehrsbedürfnisses in stadtnahen Randgebieten aufzuzeigen ließ. Zum anderen lassen sich anhand dieses politischen Planungs- und Entscheidungsprozesses die Probleme des Ineinandergreifens örtlicher und überörtlicher Belange auf der Grundlage überholter Planungs- und Finanzierungskompetenzen darstellen, wobei es gleichzeitig gelingt, die "politischen Transmissionsorgane der Gesellschaft"¹ den unmittelbaren Erwartungen und Eigen(tums-)interessen der Planungsbetroffenen gegenüberzustellen. Darüber hinaus verdeutlicht dieser Planungsprozeß, in welchem Ausmaß es der (Kommunal-) Verwaltung gelingen kann, partikulare Interessen zu verwirklichen bzw. das "jeweilige öffentliche Interesse bürokratisch vorweg(zu)formulieren"³. Die Frage, inwieweit es den institutionalisierten Entscheidungsträgern gelingt, Anliegen bestimmter Bevölkerungsgruppen vorwegzunehmen (d.h. zu erfüllen), bzw. latente Interessendivergenzen zu überbrücken und konkurrierende Bedürfnisse zu integrieren⁴ oder ob die "Politisierung des Integrationsprozesses"⁵ dazu führt, daß es zu einer Überbetonung des politischen Elements der Entscheidung kommt, mit der Folge, daß über eine Aufwertung des Machtgesichtspunktes die demokratischen Gewichte sich zu-

-
- 1 Automobil-Technischer Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum, VDA Pressekolloquium Bad Reichenhall, in: Schriftreihe des Verbandes der Automobilindustrie e.V., Nr. 8, Frankfurt 1970, S. 79.
 - 2 Offe, C., Zukunftserwartungen und Strukturpolitik, a.a.O., S. 83.
 - 3 Narr, W.-D. u. F. Naschold, Theorie der Demokratie, a.a.O., S. 152.
 - 4 Vgl. Hartmann, P., Interessenpluralismus..., a.a.O., S. 18.
 - 5 Ebenda, S. 19.

gunsten der institutionalisierten Planungsinteressen verschieben, soll im weiteren Schwerpunkt nachfolgender Ausführungen sein.

Die Unvollständigkeit des Planungsprozesses, d.h. die noch ausstehende Realisierung des Planvorhabens erweist sich dabei formell als Nachteil, sie steht jedoch einer grundsätzlichen Kennzeichnung öffentlicher und privater Interessen nicht entgegen, so daß die Aktionen und Reaktionen der Planungsbeteiligten auf ihre soziologischen Ursachen zurückgeführt werden können. Wichtig für die strukturelle Entwicklung des Planungsprozesses ist ferner noch die Tatsache, daß das initiierende Element für den Bau und die Projektion der innerörtlichen Entlastungsstraße aus dem Vorhaben der Aufstellung eines Bebauungsplanes resultiert. Bemerkenswert deshalb, weil durch den Rechtscharakter dieses Planvorhabens schon im vorhinein der Umfang des Öffentlichkeitsbezuges der Planung fixiert war¹, bzw. die "rechtliche Bestimmung über Inhalt und Ausgestaltung des Plans"² erste Hinweise über die Möglichkeit der Interessenartikulation liefert. Die dezidierte Festlegung, "welche Personen oder Institutionen wann mit welcher Kompetenz, welchen Sanktionsmöglichkeiten etc. im Ablauf des Planverfahrens handelnd tätig werden"³ bestimmt, welche Möglichkeiten der Teilhabe und Mitbestimmung an den Planungsinhalten den interessierten Bürgern im Außenraum verbleiben. Die im weiteren vorgenommene Beschränkung auf die rechtlichen Bestimmungen der Bauleitplanung, die

1 Vgl. Schäfers, B., Planung und Öffentlichkeit, a.a.O., S. 18.

2 Ebenda.

3 Ebenda.

für den Planungsablauf bzw. die Interessenartikulation hinsichtlich des Projektes der innerörtlichen Entlastungsstraße von Bedeutung sind, geschieht in der Absicht, nur die für den Interessenzusammenhang, den Öffentlichkeitsbezug und den Prozeß der Entscheidungsfindung relevanten Planungselemente aufzuzeigen.

Versucht man nun im einzelnen, die Ursachen des individuellen (privaten) und politischen (öffentlichen) Interesses im Prozeß der demokratischen Willensbildung zu ergründen, so spielt im Rahmen dieses Untersuchungsgegenstandes die Tatsache, daß der "Rechtssatz Bebauungsplan"¹ durch seine Vorschriften über die bauliche Nutzung sowie über die verkehrsmäßige Erschließung dieses Plangebietes nicht nur die Eigentums- sondern auch die Lebens- und Umweltinteressen einer größeren Anzahl Planungsbetroffener tangiert, eine entscheidende Rolle bei der Beurteilung der Planabsichten der verantwortlichen Instanzen.

In Anbetracht des "fatalen Hangs"² großer Bevölkerungskreise, "mit der Politik über ihre handgreiflichen Ergebnisse, vorweg dem individuellen Wohlstand, abzurechnen"³, ist gerade auf kommunaler Ebene aufgrund der "Lebensnähe" konkreter Projekte zu erwarten, daß den Entscheidungen der Planträger im Rahmen eines förmlich geregelten Verfahrens wenig Verständnis entgegengebracht werden wird, die den "Horizont des jeweiligen Eigeninteresses"⁴ übersteigen.

1 Schäfers, B., Planung und Öffentlichkeit, a.a.O. S. 153.

2 Hartmann, P., Interessenpluralismus..., a.a.O., S. 40.

3 Ebenda.

4 Ebenda.

Wenn insoweit das gemeindetypische Planungsinstrument "Bebauungsplan" nicht nur als Koordinationsinstrument mehrstufigen Verwaltungshandelns fungiert, sondern gleichfalls ein Beziehungsgefüge zu den "Bepflanzen"¹ konstituiert und somit Daten für die individuelle Verhaltensorientierung setzt, gilt es, sich in besonderem Maße den daraus resultierenden, planungsspezifischen Chancen kommunikativen Konsenses zuzuwenden. Zum Verständnis der gesellschaftlich-politischen, administrativen Verflechtungen ist es jedoch notwendig, zunächst die Ausgangsposition herauszuarbeiten.

In Anlehnung an den historischen Ablauf der Bauleitplanung, in dessen Folge es auch zu einer Überprüfung und Neuplanung des hier interessierenden Teils des innerörtlichen Straßennetzes kam, ist der Anstoß zur Verwirklichung einer innerörtlichen Entlastungsstraße im Vorhaben der Gemeinde Wolbeck zu sehen, den durch das Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes rechtsunwirksam gewordenen Bebauungsplan "An der evangelischen Kirche"² durch einen neuen, den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechenden zu ersetzen. Infolgedessen wurde zur Sicherung der Planungskontinuität am 18.8.1964 vom Bauausschuß

-
- 1 Schelsky, Helmut, Technische und soziale Aspekte der Planung, in: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Raumplanung, o.O., Nr. 12/1967, S. 24 ff.
 - 2 letztmalig vom Gemeinderat am 14.3.1957 beschlossen.

der Gemeinde Wolbeck der Beschluß gefaßt, dem Gemeinderat vorzuschlagen, für den nicht mehr rechtskräftigen Bebauungsplan einen, das gleiche Plangebiet umfassenden neuen Bauleitplan mit den Mindestfestsetzungen i.S.d. § 30 BBauG in Auftrag zu geben. Dieser Anregung folgte der Gemeinderat in seiner Sitzung am 8.9.1964, wobei die Grenzen in einem von der Verwaltung entworfenen Übersichtsplan (der Bestandteil des Aufstellungsbeschlusses war) gekennzeichnet wurden. Diese, allerdings über die Plangrenzen des Bebauungsplans "An der evangelischen Kirche" hinausgehende Grenzziehung entsprach nicht den engeren Bebauungsvorstellungen des Haupt- und Finanzausschusses, gleichwohl wurde - wie die öffentliche Bekanntmachung des Beschlusses des Gemeinderates am 11.2.1965 zeigt - an dieser Erweiterung des Plangebietes festgehalten. Parallel zum Aufstellungsbeschluß wurde zur Sicherung der Planung eine Veränderungssperre gemäß § 14 BBauG beschlossen, deren Satzung¹ in der Sitzung des Gemeinderates vom 15.12.1964 festgelegt wurde.

1 Sie (und auch alle weiteren) sah vor, daß die Baugenehmigungsbehörde - Kreisbauamt - im Einvernehmen mit der Gemeinde Ausnahmen von der Veränderungssperre zulassen konnte, wenn dem Bauvorhaben keine überwiegenden öffentlichen Belange entgegenstanden (Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung der Gemeindevertretung der Gemeinde Wolbeck am 15.12.1964). In den folgenden Jahren wurden dementsprechende Bewilligungen des öfteren ausgesprochen, die jedoch den Trassierungsvorstellungen der Erschließungsstraßen im Baugebiet laut Ausgangsplan "An der evangelischen Kirche" entsprachen.

In diesem Zusammenhang gilt es auch darauf hinzuweisen, daß dem Bebauungsplan "An der evangelischen Kirche" zu entnehmen ist, daß eine von der Verwaltung veranlaßte Vermessung des Baugebietes Erschließungsstraßen vorsah, die sich geradezu als innerörtliche Umgehung des Ortskerns anboten und an denen auch in den weiteren Entwürfen festgehalten wurde.¹

Im Zuge der Ausarbeitung des neuen Bebauungsplanes durch einen damit beauftragten Architekten stellte sich nunmehr heraus, daß die vorliegenden Planunterlagen (Vermessungs- und Kartierungsmaterialien) nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten in diesem Baugebiet entsprachen, da zwischenzeitlich durch Ausnahmegenehmigungen von der Veränderungssperre die bauliche Gestaltung erheblich verändert worden war. Aus diesem Grunde regte der Planer bei Vorlage des Bebauungsplanentwurfs mit Datum vom 20. 1. 1965 an, eine Neuvermessung des gesamten Baugebietes vorzunehmen, damit ein den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechender Entwurf erarbeitet werden könnte. Dabei wies der beauftragte Planer im besonderen darauf hin, daß der "verkehrsgerechten" Anbindung der Planstraßen an das vorhandene Ortsstraßennetz verstärkt Aufmerksamkeit zu widmen sei. Im übrigen sah der Planentwurf vor, zwei Erschließungsstraßen im Plangebiet so zu trassieren, daß sie sich den Durchgangsverkehrsteilnehmern als ortskernnahe Umgehung anboten.²

1 Vgl. Abbildung 10 im Anhang.

2 Vgl. Abbildung 11 im Anhang.

Die im Zuge der Anbindung dieser Planstraßen notwendige Kooperation mit der Kreisverwaltung als Baulastträger der sich daran anschließenden Straßenzüge wurde in der Diskussion des Planentwurfs in der Sitzung des Bauausschusses vom 2. 3. 1965 anerkannt mit der Maßgabe, eine Zusammenarbeit mit dem Kreis anzustreben, d.h. die baulichen und planerischen Voraussetzungen für eine kontinuierliche Durchführung der Erschließungsstraßen zu schaffen. Die jedoch durch gezielte Änderungswünsche des Bauausschusses (die nicht die Trassierungsvorschläge, sondern nur die verstärkte Erschließung des Baugebietes betrafen) notwendig gewordene Überarbeitung des Planentwurfs führte zunächst nicht zu einer Weiterführung des Bebauungsplanentwurfs, sondern brachte nur von neuem die Notwendigkeit der Erstellung exakter Planunterlagen ins Bewußtsein der Planträger. In diesem Sinne sah sich die Gemeinde gezwungen, zur weiteren Verfolgung ihres Bauleitplanes die Erstellung neuer Planunterlagen in Auftrag zu geben.

Die in diesem Zusammenhang durchgeführte Neuvermessung des Gesamtgebietes "Wolbeck-West" führte neben einer erheblichen Verzögerung (ca. 3 Jahre) der endgültigen Beschlußfassung über den Bebauungsplan "Mühlengärten" (vormals "An der evangelischen Kirche") auch zu einer Revision der Plangrenzen (weitere Ausdehnung des Plangebietes). Das Fehlen genauerer Planunterlagen konnte jedoch auch zu einem erneuten Beschluß einer Veränderungssperre herangezogen werden, so daß weiterhin die

Möglichkeit der Beeinflussung der baulichen Nutzung des Plangebietes im Sinne der Planträger bestand.¹

Mit der Fertigstellung des neuen Kartierungs-materials (14. 3. 1968) und der Einarbeitung dieser Unterlagen in den Bebauungsplan "Mühlengärten" seitens des beauftragten Planers, die mit einer Eingrenzung des Plangebietes einherging², begann nach Versendung dieser Planunterlagen (datiert vom 25. 7. 1968)³ an die Träger öffentlicher Belange⁴ die Einbeziehung des erweiterten öffentlichen Interesses in das Planverfahren. Zu diesem Entwurf, dessen wesentliche Grundzüge von den Mitgliedern des Bauausschusses für gut befunden wurden, wurde jedoch in der Diskussion dieses Gremiums vermerkt, "daß bei der Durchführung dieses Planes die größten Schwierigkeiten mit den Anliegern (der Planstraßen, d. Verf.) zu erwarten seien."⁵ Daher sprach sich der Bauausschuß schon

-
- 1 Am 23.6.1967 wurde die am Vortag außer Kraft getretene Satzung über die Verhängung einer Veränderungsperre für das Baugebiet "Mühlengärten" von der Gemeindevertretung erneut beschlossen, so daß innerhalb der gleichen Grenzen eine Plan-sicherung bis zum 4.12.1969 gewährleistet war.
 - 2 Ein Teil des Bebauungsgebietes "Mühlengärten" wurde aus Gründen der Ortskernsanierung aus dem ursprünglichen Bauleitplan herausgenommen. Damit entfiel die bauliche Gestaltung des einen Anschlusses der Planstraßen an das örtliche Straßennetz.
 - 3 Vgl. Abbildung 12 im Anhang.
 - 4 Entsprechend des "Negativkataloges" der §§ 2 Abs. 5 und 35 Abs. 3 BBauG wurden in diesem speziellen Fall vom Planer angegeben: Bezirksplanungsstelle Münster der Landesplanungsgemeinschaft; Kreisverwaltung Münster (Bauamt, Gesundheitsamt, Kultur- und Tiefbauamt); Wasserwirtschaftsamt des Kreises, Bischöfliches Generalvikariat Münster, Bauamt der evangelischen Kirche von Westfalen; Handwerkskammer Münster; Industrie- und Handelskammer Münster; Staat-

zu diesem Zeitpunkt dafür aus, zur Durchführung dieses Planes ein "Planfeststellungsverfahren"¹ einzuleiten. Im übrigen schloß sich dieser Ausschuß der selbständigen Grenzziehung des Bebauungsplaners an, so daß die "verkehrsgerechte Ausbildung"² des einen Anschlusses der Planstraßen an das vorhandene Straßennetz - entgegen der vorhergehenden Anregung - nicht mit in die bauliche Gestaltung des Plangebietes (laut Veränderungssperre) einbezogen wurde. Der Begründung des Planers zum Bebauungsplan "Mühlengärten" ist im weiteren zu entnehmen, daß beabsichtigt war, sämtliche geplanten Erschließungsstraßen gemeindeseitig zu erstellen. Die Kosten beliefen sich nach den Vorstellungen des Planverantwortlichen auf 378.000 DM.

Grundstücksschwierigkeiten und Änderungswünsche der Gemeinde führten jedoch dazu, daß der Entwurf vom 25.7.1968 revidiert werden mußte.³ Damit gelangte nicht dieser Bebauungsplan zur Abstimmung

liches Gewerbe- und Aufsichtsamt Münster; Vereinigte Elektrizitätswerke (VEW) Münster; Landesstraßenbauamt Münster des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe. Gegen den Bebauungsplan wurden von ihrer Seite keine grundsätzlichen Bedenken erhoben. Damit entstand jedoch seitens der Gemeinde kein Rechtsanspruch auf eine Beteiligung an den Straßenbauvorhaben.

- 5 Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Bauausschusses am 16. 7.1968.

- 1 Vgl. auch Fickert, H.C., Straßenrecht in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 105.
 2 so eine Forderung des Bauausschusses in der Sitzung vom 2.3.1965.
 3 Vgl. Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Bauausschusses vom 20. 8. 1968.

im Gemeinderat, sondern ein überarbeiteter Bauleitplan mit Datum vom 2.10.1968. Die darin enthaltenen Änderungen der Straßentrassierung beeinträchtigten jedoch nicht die grundsätzliche Möglichkeit der Ortskernumgehung.¹

Dem von der Verwaltung formulierten Beschlußvorschlag zu diesem Bebauungsplan, dem sich der Bauausschuß am 16.10.1968 anschloß, stimmte die Gemeindevertretung am 22.10.1968 zu mit der Maßgabe, daß der vorliegende Planentwurf mit Datum vom 2.10.1968 in den "Stand der Planungsarbeiten" erhoben wurde. Auf der Grundlage dieses vorbereiteten Bebauungsplanes wurde dann am 25.6.1969 von der Verwaltung ein Vermessungsbüro mit der Erarbeitung eines endgültigen Entwurfs für das Plangebiet "Mühlengärten" beauftragt.

In der folgenden Zeit kann als Beginn konkreter Planverwirklichung der 11. 7. 1969² angesetzt werden, da an diesem Tage eine Besprechung von Mitgliedern der Verwaltung und des Bauausschusses mit den Anliegern der Erschließungsstraßen stattfand mit dem Ziel, eine Einigung über die Abtretung von Grund und Boden an die Gemeinde zum Ausbau der Erschließungsstraßen herbeizuführen. Wie den Akten zu entnehmen ist, kamen die dort anwesenden Planungsbetroffenen mit den gemeindlichen Entscheidungsorganen überein, gegen eine Entschädi-

1 Vgl. Abbildung 13 im Anhang.

2 Am 9.11.1969 fanden in Nordrhein-Westfalen Kommunalwahlen statt.

gung seitens der Gemeinde zur Verwirklichung der Straßenbauvorhaben (die eine Ortskernumgehung ermöglicht hätten) in einem solchen Umfang Grund und Boden abzutreten, daß ein nach der "Urvermessung"¹ geplanter Ausbau der Erschließungsstraßen möglich geworden wäre. Dieses Einverständnis stand unter dem Vorbehalt, daß die Planstraßen als Anliegerstraßen gekennzeichnet würden, und zwar bis zum Ausbau der geplanten Umgehungsstraße um den Ortskern von Wolbeck. Diese Vereinbarung bedeutete jedoch eine erneute Überarbeitung des Bebauungsplanentwurfs, da dort eine größere Straßenbreite vorgesehen war. Im übrigen regte die Planungsabteilung der Gemeinde am 3.9.1969 im Anschluß an diese Grundstücksverhandlungen an, keine weiteren Verhandlungen über die Abtretung von Grund und Boden mit den Anliegern zu führen.

Die in der folgenden Zeit zu beobachtende Planungspause wurde dadurch beendet, daß in Anbetracht des Ablaufs der dieses Baugebiet betreffenden Veränderungsperre (4.12.1969) eine Entscheidung über die konkrete Plangestalt notwendig wurde. In der am 23.12.1969 - also nach Ablauf der Veränderungsperre - stattfindenden gemeinsamen Sitzung des Sanierungs- und Bauausschusses kam es deshalb zu einem von der Verwaltung initiierten Beschlußvorschlag an die Gemeindevertretung,

1 Nach Auskunft der Verwaltung war mit dieser Aktennotiz die dem Bebauungsplan "An der evangelischen Kirche" entsprechende Vermessung gemeint. Diese urhebermäßig nicht mehr klar zu verfolgende Ausweisung 8 m breiter Erschließungsstraßen bewegte sich im übrigen 1 m unter den Planvorstellungen des beauftragten Planers.

den bisher vorliegenden Bebauungsplanentwurf "Mühlengärten"¹ öffentlich auszulegen, um so Einwendungen betroffener Grundstückseigentümer abzuwarten, bzw. schon während dieser Auslegung dem Entwurf entsprechende Verhandlungen zur Ausräumung eventueller Einsprüche zu führen. Diesem Vorschlag schloß sich der Rat der Gemeinde Wolbeck in seiner Sitzung am 19.1.1970 an. Gleichzeitig wurde die Verwaltung angewiesen, auch die Träger öffentlicher Belange² von der Auslegungsfrist (24.2. - 25.3.1970) zu unterrichten.

In einer Begründung zu diesem Bebauungsplan (mit Datum vom 5.1.1970) wies die Verwaltung ausdrücklich darauf hin, daß der Ausbau der in diesem Bebauungsgebiet geplanten Straßen durch die Gemeinde erfolgen sollten, wobei von ihr die Kosten (einschließlich der Beleuchtungskosten) mit 200.000,-DM angesetzt wurden.

Verfolgt man nunmehr die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange zu dem Bebauungsplanentwurf vom 5.1.1970, so verwiesen die angeschriebenen Vertreter des erweiterten öffentlichen Interesses auf ihr grundsätzliches Einverständnis zu dem Entwurf vom 25.7.1968, dessen Grundzüge beibehalten wurden. Lediglich das Planungsamt des Landkreises

1 Vgl. Abbildung 14 im Anhang.

2 Dabei erweiterte die Verwaltung selbständig den Bereich öffentlicher Interessen durch das Anschreiben der Oberpostdirektion Münster, der Landwirtschaftskammer (Kreisstelle Münster) sowie der für die Wasserversorgung dieses Gebietes zuständigen Wasserwerke für das nördliche westfälische Kohlenrevier (Gelsenwasser) und des Landeskonservators von Westfalen.

Münster regte in seiner Stellungnahme vom 14.4.1970 an, die Trassierung einer der Erschließungsstraßen (Franz-von-Waldeck-Str.) so zu verändern, daß durch eine Verbreiterung die baulichen Voraussetzungen¹ zur Aufnahme des sich aus der Linienführung zu erwartenden Verkehrsaufkommens geschaffen würden. Die sich auf der Grundlage der Projektion der Planstraßen ergebende Erkenntnis, daß durch diese Erschließungsstraßen eine Umgehung des Ortskerns möglich ist, bildet im weiteren den Hauptgegenstand der Einwendungen der Planungsbe-
troffenen.

Ihre Einsprüche richteten sich dabei in der Mehrzahl nicht so sehr gegen den grundsätzlichen Verlauf als vielmehr gegen einzelne Trassierungselemente, vornehmlich gegen die beabsichtigte Straßenbreite sowie gegen das Vorhaben der Planträger, zur Unterbringung des ruhenden Verkehrs Parkflächen im öffentlichen Verkehrsraum zu Lasten des privaten Grundbesitzes anzulegen.

Darüber hinaus wurde neben einer Beeinträchtigung der Eigentumsinteressen auf das schutzwürdige Interesse an angemessenen Lebens- und Umweltbedingungen hingewiesen. Die während der Auslegungsphase artikulierten Bedenken gegen den Verlust des ursprünglichen Charakters des Baugebietes als

1 Nach Auskunft des Planungs- und Bauamtes der Gemeinde Wolbeck ist die umstrittene Straßenbreite technisch bedingt. Nach der Straßenverkehrsordnung beträgt die höchstzulässige Breite der Straßenfahrzeuge 2,50 m. Aus diesem Grund müsse man 6 m Straßenbreite zur Vermeidung des Überfahrens der Bürgersteige einplanen. Zudem gäbe es für die Breite der Bürgersteige technische Erfordernisse durch die verschiedenen, unter dem Bürgersteig zu verlegenden Leitungen.

Wohngebiet wurden interessanterweise hinsichtlich der Eigentumsinteressen auch von denen geltend gemacht, die sich in der Besprechung vom 11.7.1969 bereiterklärt hatten, Grund und Boden für den plangemäßen Ausbau (8 m Breite) der Erschließungsstraße zur Verfügung zu stellen.

Durch die in den Zeitraum der öffentlichen Auslegung fallenden Beschlüsse des Rates der Gemeinde Wolbeck vom 23.2., bzw. vom 16.3.1970 sowie der Gemeindevertretung der Nachbargemeinde Angelmodde vom 8.4.1970, die, gestützt auf bestimmte Rechtsnormen¹, einen gemeinsamen Planungsverband schufen, trat nunmehr hinsichtlich des weiteren Planverfahrens eine Zäsur ein. Dieser gemeinsame Planungsträger übernahm nach der Genehmigung durch den Oberkreisdirektor des Landkreises Münster vom 17.4.1970 und nach Inkrafttreten der Satzung am 27.4.1970 die Planungshoheit der Gemeinde Wolbeck, d.h. gemäß der verabschiedeten Satzung wurde diesem Planungsverband auch die Weiterführung der Bauleitplanung für das Bebauungsgebiet "Mühlengärten" übertragen.

Dies hatte zur Folge, daß erst am 14.5.1971 in einer Sitzung des nunmehr zuständigen Planungsausschusses die Möglichkeiten einer Weiterführung des Planverfahrens i.S. einer Aufnahme der Anregungen und Bedenken der Träger öffentlicher Belange und der Planungsbetroffenen erörtert wurden.²

1 § 4 BBauG, § 4 der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (GO.NW. vom 28.10.1952) i.d.F. der Bekanntmachung vom 11.8.1969 (GV.NW., S. 656), §§ 9 und 32 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26.4.1961 (GV.NW., S. 190).

2 Hinsichtlich des Bebauungsplanes "Mühlengärten" kann jedoch von einer gewissen Planungskonti-

Im Mittelpunkt der Diskussion stand dabei die vom Bau- und Planungsamt der Gemeinde Wolbeck erfolgte Weiterentwicklung der Vorschläge des Planungsamtes des Kreises Münster. Die auf der Stellungnahme des Planungsamtes basierenden und vom Leiter des Bau- und Planungsamtes vorgetragenen Möglichkeiten einer innerörtlichen Umgehung im Bebauungsgebiet "Mühlengärten" bezogen zur Verwirklichung des Gedankens einer zügigen, den Ortskern umgehenden Straßenführung das nördlich des Plangebietes liegende Baugebiet "Goldbrink" mit in die Planüberlegungen der Verwaltung ein. Folgerichtig trug daher die Verwaltung der Gemeinde Wolbeck dem Planungsausschuß im Zusammenhang mit der Erörterung alternativer Linienführungen den Vorschlag des Bau- und Planungsamtes vor, zur Durchführung des Projektes einer innerörtlichen Umgehungstraße die Plangebiete "Mühlengärten" und "Goldbrink" zu einem Plangebiet zusammenzulegen. In Übereinstimmung mit diesem auch von dem Flächennutzungsplaner unterstützten Ansinnen beschloß der Planungsausschuß, in Anlehnung an die Namensnennung im Volksmund der Planungsverbandsversammlung vorzuschlagen, das Bebauungsgebiet "Mühlengärten" in "Steingärten" umzubenennen, und es mit dem nördlicher gelegenen Bebauungsgebiet "Goldbrink" zusammenzufassen. Gleichzeitig stimmte man der aufgrund einer grob überschlägigen Kostenrechnung der Verwaltung ermittelten günstigsten

nuität ausgegangen werden, da Mitglieder des ehemals zuständigen Bauausschusses der Gemeinde Wolbeck auch im neuen Planungsverband, bzw. im Planungsausschuß und in der Planungsverbandsversammlung vertreten waren.

und ortskernnnächsten Linienführung (4,26 Mill. DM) zu und legte der Verbandsversammlung nahe, eine weitere Ausarbeitung der von der Verwaltung und dem Planungsausschuß den Vorzug eingeräumten Lösung in Auftrag zu geben. Dabei sprach sich der Ausschuß jedoch im Unterschied zu den Trassierungsabsichten der Verwaltung dafür aus, den Straßenquerschnitt der Umgehungsstraße von 18,5 m auf 14,1 m zu reduzieren¹, obgleich das Bau- und Planungsamt sich in seinen Vorstellungen von den Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RAST) hatte leiten lassen, damit die geplante innerörtliche Umgehung "auf lange Zeit hinaus den ständig wachsenden Verkehr aufnehmen könne".²

Entsprechend dem ebenfalls in dieser Sitzung beschlossenen Auftrag des Planungsausschusses, einen Beschlußvorschlag zur Zusammenlegung und neuen Grenzziehung des Bebauungsgebietes zu erarbeiten, brachte die Verwaltung am 18.5.1971 die Vorlage Nr. 18/71 in die Versammlung des Planungsverbandes ein. Sie sah vor, zur Verwirklichung des Projektes einer innerörtlichen Umgehung des Ortskerns die Plangebiete zu vereinigen, um so eine Alternative zur überlasteten Hauptdurchfahrtsstraße erstellen zu können. Entgegen dieser Vorlage entschied sich die Planungsverbandsversammlung jedoch dafür³, nur für das Bebauungsplan-

-
- 1 Damit neue Fahrbahnbreite 6,50 m zuzüglich beiderseitige Parkstreifen von 1,80 m Breite sowie Bürgersteige von jeweils 2 m.
 - 2 Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Planungsausschusses des Planungsverbandes Angelmodde-Wolbeck am 14.5.71.
 - 3 Stimmenverhältnis: 5 Jastimmen, 3 Neinstimmen, 2 Enthaltungen.

gebiet "Goldbrink" einen neuen Bebauungsplan aufzustellen, den Bebauungsplan "Steingärten" (vorm. "Mühlengärten") aber in den alten Grenzen weiterzuverfolgen. Damit wurde die Möglichkeit der Planung einer innerörtlichen Umgehungsstraße entsprechend den Vorstellungen der Verwaltung und des Planungsausschusses zunächst einmal verhindert.

Der daraufhin vom Verbandsvorsteher (Amsdirektor der Gemeinde Wolbeck) initiierte Meinungsaustausch mit dem Vorsitzenden der Planungsverbandsversammlung hinsichtlich der Möglichkeiten zur Revision dieses Beschlusses führte zu dem Ergebnis, daß das diesem Beschluß zugrunde liegende Abstimmungsergebnis nicht den satzungsnotwendigen Mehrheitsverhältnissen¹ entsprach, damit also unwirksam war.

Dieser Satzungsverstoß hatte zur Folge, daß der Planungsausschuß am 18.6.1971 das Problem der Zusammenlegung der Baugebiete zur erneuten Beratung an die Versammlung des Planungsverbandes überwies. In der darauf folgenden Sitzung des Planungsverbandes am 30.6.1971 konnte jedoch wiederum über das Problem der Vereinigung der Plangebiete zur Verwirklichung des Projektes einer innerörtlichen Entlastungsstraße im Baugebiet "Steingärten - Goldbrink" zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse im Ortskern keine satzungsnotwendige Mehrheit erzielt werden. Gleichwohl wurden die Varianten des Bau- und Planungsamtes der Gemeinde Wolbeck zur Behebung des inner-

1 Gemäß § 8 Abs. 2 e und Abs. 3 i.V.m. § 3 Abs. 2 der Satzung des Planungsverbandes sind für die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen 2/3 der satzungsmäßigen Stimmen, mithin 2/3 von 16 Stimmen notwendig.

örtlichen Verkehrsengpasses ausgiebig diskutiert.

In Anbetracht dieses erneuten Scheiterns der Planabsichten faßte der Planungsausschuß in seiner Sitzung am 10.8.1971 den Entschluß, die Verwaltung damit zu beauftragen, zur Sitzung des Planungsverbandes am 31.8.1971 eine Planvorlage zu erarbeiten mit der Maßgabe, wie "unter Berücksichtigung einer Gesamtkonzeption"¹ die Plangebiete "Goldbrink" und "Steingärten" gegeneinander abgegrenzt werden könnten. In diesem Sinne begründete das Planungsamt der Gemeinde Wolbeck in seiner Vorlage Nr. 23/71 noch einmal eingehend die Notwendigkeit einer Revision der Plangrenzen des Baugebietes "Steingärten" unter dem Aspekt des Projektes einer innerörtlichen Umgehung des Ortskerns.

Die unter diesem Gesichtspunkt in einer Plan-skizze zum Ausdruck gebrachte Abgrenzung der Baugebiete ermöglichte eine den Vorstellungen der Verwaltung und des Planungsausschusses entsprechende ortskernnahe Linienführung einer innerörtlichen Entlastungsstraße, ohne das Baugebiet "Goldbrink" mit in die Planüberlegungen einzubeziehen. Dabei wurde das bisherige, von der Veränderungssperre eingegrenzte Baugebiet "Steingärten" (vorm. "Mühlengärten"), lediglich dahingehend erweitert, daß es unmittelbar an das Gebiet

1 Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Planungsausschusses vom 10.8.1971.

"Goldbrink" anschloß. Darüber hinaus schlug die Verwaltung in ihrer Vorlage vor, den Beschluß vom 18.5.1971¹ aufzuheben, um zukünftigen Rechtsunsicherheiten vorzubeugen.

Diesen Vorschlägen folgte die Versammlung des Planungsverbandes in ihrer Sitzung am 31.8.1971, indem sie beschloß, gemäß den Plangrenzen der Verwaltung für das in einem Lageplan gekennzeichnete Bebauungsgebiet einen neuen Bebauungsplan mit den Mindestfestsetzungen des § 30 BBauG aufzustellen.² Durch die Aufhebung des Beschlusses vom 18.5.1971 wurde es nunmehr der Verwaltung möglich, entsprechend den Wünschen des Planungsausschusses eine genauere Ausarbeitung ihrer Vorschläge der innerörtlichen Umgehung des Ortskerns unter Berücksichtigung der zukünftigen baulichen Nutzung des Gebietes "Steingärten" in Auftrag zu geben.

Am 20.9.1971 erläuterte das mit der Aufstellung des Bebauungsplanes beauftragte Vermessungsbüro in einer Sitzung des Planungsausschusses vier mögliche Varianten einer innerörtlichen Entlastungsstraße. Dabei deckten sich drei der Entwürfe weitgehend mit der auch vom Planungsausschuß unterstützten Linienführung der Verwaltung vom 14.5.1971. Der vierte Vorschlag der Planer, der den "Beifall des Planungsausschusses"³ fand, bezog einen Teil der schon in früheren Bebauungsplänen vorgesehenen Erschließungsstraßen mit in

1 hinsichtlich einer Weiterführung des Bebauungsplanes "Steingärten" in den Grenzen des Bebauungsplanentwurfs "Mühlengärten".

2 Dieser Beschluß wurde, zusammen mit einem Umrißplan, im Amtsblatt des Kreises Münster mit Datum vom 10.11.1971 veröffentlicht.

3 Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Planungsausschusses am 20.9.1971.

das Projekt einer sich eng an den alten Ortskern anschließenden Entlastungsstraße ein. Diese kürzeste und sich vollständig im Bebauungsgebiet "Steingärten" bewegende Linienführung war durch eine Fahrbahnbreite von 7,50 m sowie beiderseitige Rad-/Gehwege von 2,50 m gekennzeichnet, wobei trotz weiterer Reduktion gegenüber den Vorstellungen des Ausschusses vom 14.5.1971 des Straßenquerschnitts auf 12,50 m entsprechend der vorhandenen Bebauung drei Gebäudeabbrüche notwendig würden. Sie hätte jedoch nach den Vorstellungen der Planer den Vorteil, daß bis auf eine Beeinträchtigung des Wohnwertes der an die Erschließungsstraße angrenzenden Grundstücke die betroffenen Wohngebiete insgesamt weitgehend störungsfrei gehalten werden könnten, so daß es nach ihrer Auffassung zu einer Minimierung der verkehrsbedingten Folgestörungen käme.

Diese aufgrund einer Vernachlässigung der für innerörtliche Hauptverkehrsstraßen als notwendig erachteten Kurvenradien erzielten Werte würden sich jedoch nach Ansicht des Planers nachteilig auf den Verkehrsfluß auswirken. Dennoch beschloß der Planungsausschuß, die Planer zum Zwecke der überschaubareren Gestaltung des für diese Trasse notwendigen Grundstückserwerbs bzw. -tausches mit einer genaueren Ausarbeitung dieses Vorschlags zu beauftragen, ohne allerdings die Kosten dieser Linienführung zu kennen.

In Erweiterung der vorliegenden Planentwürfe diskutierte der Planungsausschuß in seiner Sitzung am 4.10.1971 einen Trassierungsvorschlag des Landesstraßenbauamtes des Landschaftsverbandes

Westfalen-Lippe, der gegenüber den bisher erörterten Linienführungen die großzügigste Lösung des Verkehrsproblems zum Inhalt hatte. Dieser ortskernfernste und die Baugebiete "Steingärten" und "Goldbrink" durchschneidende Trassierungsvorschlag würde jedoch nach Ansicht des Planungsbüros aufgrund der herrschenden klimatischen Verhältnisse in Anbetracht des mit dieser Straßenführung zu erwartenden Verkehrsaufkommens zu einer unverhältnismäßigen Belastung der Umweltbedingungen durch Lärm und Abgase führen. Da überdies nach Auffassung des Planers verkehrstechnische Gesichtspunkte und Kostenerwägungen gegen den Entwurf des Landesstraßenbauamtes sprachen, schloß sich der Planungsausschuß den Bedenken des beauftragten Vermessungsbüros an. In diesem Zusammenhang wies der Ausschuß trotz der unterschiedlichen Planvorstellungen die Planer an, in Zusammenarbeit mit dem Landesstraßenbauamt und dem Kreisstraßenbauamt einen Vorentwurf zum Bebauungsplan "Steingärten" unter Berücksichtigung der ortskernnnächsten Linienführung der Entlastungsstraße anzufertigen.

Zur Sicherung der beabsichtigten Planung im Bereich des Bebauungsgebietes "Steingärten" wurde daraufhin gemäß der Beschlußvorlage Nr. 26/71 der Bauverwaltung der Gemeinde Wolbeck am 22.10.71 vom Planungsausschuß beschlossen, der Planungsverbandsversammlung die Verhängung einer Veränderungssperre für das in einem Lageplan gekennzeichnete Baugebiet¹ anzutragen. Darüber hinaus fügte der

¹ Den Akten ist zu entnehmen, daß die Grenzziehung in der Beschlußvorlage (der der Planungsausschuß zustimmte) und die in der schließlich beschlossenen Satzung angeführte Abgrenzung des Baugebietes (gemäß Aufstellungsbeschluß vom 31.8.1971) auseinanderfallen. Der maßgebliche Beschluß der

Planungsausschuß am 4.11.1971 dieser Beschlußvorlage den Vorschlag hinzu, auf der Grundlage des mittlerweile fertiggestellten Entwurfs (Vorentwurf Nr. 20)¹ die Träger öffentlicher Belange² mit in das weitere Planverfahren einzubeziehen. In dieser Sitzung wurde dem Ausschuß ferner von der Verwaltung ein Schreiben eines von dem im Zuge des Projektes der Entlastungsstraße geplanten Ausbaus der Erschließungsstraße Betroffenen zur Kenntnis gebracht, in dem in ultimativer Form gegen das Vorhaben der Gemeinde Stellung bezogen wurde.³

Entsprechend den Vorschlägen des Planungsausschusses vom 22.10. und vom 4.11.1971 stimmte die Versammlung des Planungsverbandes in ihrer Sitzung am 16.11.1971 dem vorgelegten Entwurf einer Satzung

Planungsverbandsversammlung am 16.11.1971 nahm jedoch bezug auf eben diesen, im Amtsblatt des Kreises Münster veröffentlichten Beschluß, so daß durch die deckungsgleiche Grenzziehung eine Sicherung der einer veränderten Beplanung (Bau der Entlastungsstraße) entsprechenden und bereits konkretisierten Planüberlegungen erfolgte.

- 1 Vgl. Abbildung 15 im Anhang.
- 2 Als Träger öffentlicher Belange fungierten: Landesplanungsgemeinschaft Westfalen, Wasserwirtschaftsamt, Gewerbeaufsichtsamt, Amt für Agrarordnung, Oberpostdirektion, Landwirtschaftskammer (Kreisstelle), Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, VEW, Bischöfliches Generalvikariat, Oberstadtdirektor (Stadtbauplanungsamt) - alle Münster - Wasserwerk Gelsenkirchen, Bauamt der ev. Kirche Bielefeld.
- 3 Die mit der Beantwortung dieses Schreibens beauftragte Verwaltung wies mit Billigung des Planungsausschusses in ihrer Erwiderung darauf hin, daß bei der gemeinsam mit dem Flächennutzungsplaner erarbeiteten Linienführung von den Planträgern die in den Absätzen 3, 4, und 5 des § 1 BBauG niedergelegten Grundsätze beachtet worden seien. Gleichzeitig wurde auf die sich später bietenden Möglichkeiten der Artikulation von Bedenken und Anregungen hingewiesen.

über die Verhängung einer Veränderungssperre sowie dem Vorschlag der Einbeziehung der Interessen der Träger öffentlicher Belange in das Planverfahren zu. In der diesen Beschlüssen vorangehenden Diskussion der Planungsvarianten wurden noch einmal die Ansichten des Planungsausschusses hinsichtlich der "kostengünstigsten und am meisten Aussicht auf baldige Verwirklichung"¹ bietenden ortskernnächsten Linienführung der Entlastungsstraße bekräftigt. In diesem Sinne wurde auch die Verwaltung mit dem Anschreiben der Träger öffentlicher Belange beauftragt, so daß es zu einer Weiterführung des Planverfahrens auf der Basis des Vorentwurfs Nr. 20 kam.

Am 23.12.1971 meldete sich bei der Verwaltung im Amt Wolbeck ein sich in seinen Eigentumsrechten von der innerörtlichen Entlastungsstraße beeinträchtigt fühlender Grundstückseigentümer. Unter Hinweis auf Informationen von Mitgliedern der Planungsverbandsversammlung legte der Planungs-betroffene fernmündlich Einspruch gegen die beabsichtigte Linienführung der innerörtlichen Entlastungsstraße ein. Von diesem Protest wurde der Planungsausschuß am 7.1.1972 in Kenntnis gesetzt.

In den darauf folgenden Monaten trafen beim Planungsverband die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange ein, die bezüglich des Vorhabens und der Linienführung der innerörtlichen Entlastungsstraße keine grundsätzlichen Einwendungen

1 Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Planungsverbandes am 16.11.1971.

enthielten. Lediglich das Kreisstraßenbauamt bemerkte in seiner positiven Stellungnahme zu dem Projekt, daß die geplanten Kurvenradien - die unter dem Gesichtspunkt zu erwartender Grundstücksschwierigkeiten befürwortet worden waren - sowie die Übergänge zwischen der geplanten Entlastungsstraße und den vorhandenen Kreisstraßen nicht den Vorstellungen des Kreises entsprechen würden, zumal auch der beabsichtigte Fahrbahnquerschnitt (7,50 m) den Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RAST; 8,50 m) widerspräche. In Anerkennung der Notwendigkeit des Bauvorhabens wurde jedoch angeordnet, daß bei Beachtung der vom Kreisstraßenbauamt als notwendig erachteten Anforderungen an den Verlauf und das Ausmaß der Linienführung im Rahmen einer gemeinsam vom Kreis und von der Gemeinde zu vergebenden Detailplanung eine finanzielle Förderung des Projektes gemäß dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz¹ vorgenommen werden könnte.

Bei der Behandlung der eingegangenen Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange in der Sitzung des Planungsausschusses am 13.4.1972 wurden daraufhin noch einmal die Gründe für die Wahl der den Vorstellungen des Kreisstraßenbauamtes zuwiderlaufenden Trassierungselemente dargelegt und erörtert. Dabei wurde die unter dem Aspekt einer geringstmöglichen Belastung der Anlieger befürwortete Linienführung in Anbetracht des vorliegenden Angebots des Kreises, bei Einhaltung bestimmter Mindesttrassierungselemente

1 Vgl. § 2 Abs. 1 Ziff. 1 a i.V.m. § 3 GVFG.

das Straßenbauvorhaben finanziell zu fördern, noch einmal überprüft. Da nach Ansicht der dieser Sitzung beiwohnenden Planer eine Übernahme der Wünsche des Kreisstraßenbauamtes keine zusätzlichen, entscheidenden Eingriffe in Besitz- und Verfügungsrechte Dritter nach sich ziehen würde, sprach sich der Planungsausschuß auch im Hinblick auf die Tatsache, daß der zuständige Kreisausschuß bereits für den Ausbau der Straße gewonnen werden konnte, dafür aus, entsprechend der Absicht der Verwaltung in einer Besprechung mit dem beauftragten Planer und Vertretern des Kreisstraßenbauamtes ein "gegenseitiges Einvernehmen"¹ über den Ausbau der Entlastungsstraße herbeizuführen.

In dieser Sitzung des Planungsausschusses wurde ferner von der Verwaltung der Vorschlag gemacht, den zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Bebauungsplanentwurf außerhalb des im Bundesbaugesetz vorgesehenen Auslegungsverfahrens der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Begründet wurde dieser Vorschlag - dem sich der Ausschuß jedoch nicht anschloß - damit, daß durch die vorzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit das offizielle Planverfahren schneller vorangetrieben werden könnte. Die vorzeitige Berücksichtigung zu erwartender Bedenken und Anregungen seitens der Planungsbetroffenen würde nach Ansicht der Verwaltung den Planträgern die Möglichkeit eröffnen, den Verhandlungszeitraum zur Ausräumung der Bedenken

1 Herabsetzung der Anforderungen des Kreises auf ein für beide Seiten annehmbares Mindestmaß.

vorzuverlegen und damit eine zügigere Abwicklung des Projektes gestatten.

Dieser Problematik des Öffentlichkeitsbezuges entzog sich auch die Planungsverbandsversammlung in ihrer Sitzung am 18.5.1972, obwohl bei der erneuten Diskussion alternativer Linienführungen, insbesondere des Vorschlags des Kreisstraßenbauamtes, die planungshemmenden Schwierigkeiten der grundsätzlichen Einwände der betroffenen Grundstückseigentümer gegen jede Trassierung erkannt wurden. Unbeschadet dieser Erkenntnis wurde der Beschluß gefaßt, den Planungsprozeß weiterzuverfolgen und die Verwaltung sowie den mit der Projektierung der Entlastungsstraße beauftragten Planer damit zu betrauen, eine Übereinstimmung zwischen den Vorstellungen der Planträger und dem Kreisstraßenbauamt dahingehend herbeizuführen, daß dieses Amt einem Kompromißvorschlag des Planungsverbandes zustimmt.¹

Das Problem der Öffentlichkeitsarbeit zum Bebauungsplan "Steingärten" wurde erst wieder am 23.5.1972 in der Sitzung des Planungsausschusses aufgegriffen mit dem Ergebnis, daß nach erneuter Diskussion der Offenlegungsabsichten der Verwaltung ein "Dringlichkeitsbeschluß" gefaßt wurde, in dem die Verwaltung den Auftrag erhielt, nach Abstimmung des Kompromißvorschlags mit dem Kreis-

1 Dieser sah vor, den Vorstellungen des Kreisstraßenbauamtes hinsichtlich der Mindestradien zu entsprechen - damit gestrecktere Linienführung - die Straßenbreite jedoch auf das gewünschte Ausmaß des Planungsausschusses - 7,50 m - zu reduzieren.

straßenbauamt "den Grundstückseigentümern und den Mitgliedern des Gemeinderats Wolbeck den Plan zu erläutern".¹ Da das Kreisstraßenbauamt diesem Vorschlag am 12.6.1972 das (inoffizielle) Plazet erteilte, hätte nunmehr einer Einbeziehung der Interessen der Planungsbetroffenen durch eine Offenlegung des Bebauungsplanes nichts entgegen-
gestanden.² Um jedoch einem eventuellen Vorwurf der Öffentlichkeit vorzubeugen, die Verwaltung hätte diese, für die Veröffentlichung notwendige Versammlung mit den Grundstückseigentümern und den Vertretern des Rates der Gemeinde Wolbeck mit Absicht in die anbrechende Ferienzeit gelegt, um so den Kreis der Informationswilligen zu reduzieren, schlug der Leiter des Bauamtes der Gemeinde Wolbeck dem stellvertretenden Verbandsvorsteher vor, zur Information des Gemeinderates das Problem des Öffentlichkeitsbezuges als Eingang in die nichtöffentliche Ratssitzung am 16.6.1972 bekanntzugeben, damit der Rat über einen Termin für die Offenlegung entscheiden möge. In dieser Sitzung erklärte sich der Rat der Gemeinde jedoch nur grundsätzlich mit dem Vorschlag der Verwaltung einverstanden, überhaupt eine Versammlung in der Zeit nach den Ferien anzuberaumen.

-
- 1 Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Planungsausschusses des Planungsverbandes Angelmodde-Wolbeck am 23.5.1972.
 - 2 § 28 der Geschäftsordnung der Planungsverbandsversammlung besagt, daß Ausschüsse nach Bestimmung der Verbandsversammlung Entscheidungsbefugnisse haben. Ihre Beschlüsse dürfen jedoch erst ausgeführt werden, wenn weder vom Vorsitzenden noch von einem Drittel der Mitglieder des Ausschusses innerhalb einer Frist von drei Tagen nach der Beschlußfassung schriftlich Einspruch eingelegt worden ist.

In diesem Sinne fand auf Einladung des Planungsverbandsvorstehers am 31.8.1972 eine Zusammenkunft der Planungsbetroffenen mit Mitgliedern des Rates der Gemeinde Wolbeck (Mitglieder der Planungsverbandsversammlung)¹ sowie mit den beauftragten Planern und Vertretern der Verwaltung statt, in der sowohl die Planungsüberlegungen der Planträger als auch die der überörtlichen Flächen-nutzungsplanung vorgetragen wurden.

Da keine Protokollnotizen zu dieser Versammlung vorhanden sind, konnte lediglich den zu dieser Zusammenkunft in den Lokalblättern erschienenen Meldungen entnommen werden, daß das Projekt der innerörtlichen Entlastungsstraße von den an der Versammlung teilnehmenden Grundstückseigentümern einhellig abgelehnt wurde. Sie sprachen sich "eindeutig für eine großzügigere Lösung (des Verkehrsproblems in Wolbeck, d. Verf.) durch eine Umgehungsstraße² um den Ort"³ aus. Hinweise von seiten der Planträger, daß mit der Ablehnung dieses

-
- 1 In der Versammlung des Planungsverbandes am 12.9.1972 wurde ausdrücklich vermerkt, daß diejenigen Mitglieder der Verbandsversammlung, die den Bebauungsplan in der vorliegenden Form vordringlich verfochten hätten, nicht an dieser Versammlung teilgenommen hätten.
 - 2 Nach den Planungen der dafür zuständigen Bau-lastträger (Land NRW) soll in Wolbeck der Durchgangsverkehr durch ein System von Tangenten am Ortskern vorbeigeführt werden (vgl. Generalverkehrsplan des Landes NRW, bzw. Auswertungsbericht der Sachverständigenkommission zum Generalverkehrsplan vom März 1970, Stellungnahme des Kreises Münster zum Generalverkehrsplan, Stadtentwicklungsplan - Plan 2000 - der Stadt Münster).
 - 3 Münstersche Zeitung (MZ) vom 14.9.1972.

Projektes in der geplanten Form die Lösung des innerörtlichen Verkehrsproblems in eine ferne Zukunft verschoben würde¹, konnten die Grundstückseigentümer nicht zur Revision ihrer Forderung bewegen. Trotz Bekanntgabe des Verhandlungsergebnisses mit dem Kreisstraßenbauamt und den zuständigen Vertretern des Kreistages bezüglich einer Übernahme der Trägerschaft² (und damit finanzielle Entlastung der Anlieger) kündigten die anwesenden Grundstückseigentümer an, eine Unterschriftenaktion in Gang zu setzen, um die Aufmerksamkeit auf ihr Anliegen zu lenken.

Die Grundtendenz, die in der Forderung der Grundstückseigentümer zu erkennen ist, könnte zutreffend wiedergegeben werden mit dem als typisch anzusehenden und später wiederholt vorgebrachten Einwand eines Planungsbetroffenen gegen das Straßenbauprojekt, der in seinem Widerspruch zum Bebauungsplanentwurf darauf hinwies, daß hier "unter Mißachtung der Grundrechte einzelner, Vorteile für andere (Verkehrsteilnehmer, d. Verf.) geschaffen werden sollen". Diese bei der weiteren Erörterung des Bebauungsplanentwurfs (spez. der Linienführung der innerörtlichen Entlastungsstraße) häufiger zum Ausdruck gebrachte Interessendivergenzen zwischen den Planträgern und den Planungsbetroffenen beruhte dabei seltsamerweise auf einer unterschiedlichen Interpretation des "Wohls aller Bürger"³, die den Widerspruch zwischen

1 Diese Ansicht vertrat der der Versammlung beiwohnende Leiter des Kreisstraßenbauamtes (vgl. Westfälische Nachrichten vom 16.9.1972).

2 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 16.9.1972. Bemerkenswert ist dabei, daß eine offizielle Übernahmeerklärung erst am 18.10.1972 ausgesprochen wurde.

3 So der Verbandsvorsteher des Planungsverbandes Angermünde-Wolbeck in der Versammlung mit den Grundstückseigentümern am 31.8.1972 (vgl. Westfälische Nachrichten vom 16.9.1972), sowie auch die Initiatoren der Bürgerinitiative (vgl. "offenen Brief" in der MZ vom 31.10.1972).

der "Bodenbesitz- und Immobilitätsideologie"¹ der Grundstückseigentümer einerseits und den Auffassungen der Planträger hinsichtlich einer nachfrageorientierten kurzfristigen Lösung des Verkehrsproblems andererseits offenbart.

Verfolgt man im weiteren die Aktivitäten der Planungsbehörden und der Beplanten, so sind die Handlungen der von der Planung betroffenen Grundstückseigentümer zunächst einmal darauf gerichtet, durch Organisation dem Kreis der Betroffenen zu größerer Wirksamkeit zu verhelfen. Ziel der dafür gegründeten "Bürgerinitiative zur Verkehrs-entlastung Wolbecks" ist das Bestreben, durch "organisierte Aktion aller Bürger die vorgestellte Planung der Gemeinde zunichte (zu machen), damit eine großzügigere Vorstellung der Bürger verwirklicht werden kann".² Eine andere Aufgabe dieser Bürgerinitiative soll nach den Vorstellungen ihrer Gründer die Sammlung von Argumenten gegen den geplanten Bau der Entlastungsstraße sein. Weiterhin wurde in der Gründungsversammlung dieser Bürgerinitiative beschlossen, eine Bürgerumfrage zur Klärung des Meinungsbildes unter der Bevölkerung durchzuführen, damit die Interessenstruktur der Beplanten hinsichtlich der als Alternative zum Projekt der innerörtlichen Entlastungsstraße aufgefaßten Umgehungsstraße erfaßt würde.

1 Schäfers, B., Planung und Öffentlichkeit, a.a.O., S. 187.

2 So die Münstersche Zeitung vom 29.9.1972 in ihrem Bericht zur "Bürgerinitiative Wolbeck".

Demgegenüber befaßte sich die Versammlung des Planungsverbandes in ihrer Zusammenkunft am 12.9.1972 schon mit der Weiterführung des Planverfahrens, indem sie die Problematik der Einleitung eines Umlegungsverfahrens¹ erörterte. In diesen Zeitraum fiel auch der Widerspruch eines indirekt von der Entlastungsstraße Betroffenen² aus dem Bereich der Träger öffentlicher Belange. Die in diesem Einwand zum Ausdruck gebrachten Bedenken richteten sich dabei - ähnlich der Einwendungen der Grundstückseigentümer - sowohl gegen die Linienführung als auch gegen die generelle Notwendigkeit dieser Straße im Bebauungsgebiet.³

Interessant für die weitere Entwicklung des Planungsprozesses ist jedoch die sich abzeichnende Entwicklung auf der Kreisebene. Die bei der Straßenbereisung des Kreisausschusses am 12.10.1972 dokumentierte Bereitschaft zur Anerkennung der Notwendigkeit des Vorhabens führte im folgenden dazu, daß sich am 18.10.1972 dieses Gremium bereitfand, der Übernahme dieses Projektes der innerörtlichen Entlastungsstraße in die Hände des Kreises zuzustimmen.

1 Vgl. § 45 Abs. 1 BBauG.

2 Lehr- und Versuchsanstalt für Gartenbau der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe mit Sitz in Wolbeck, die sich durch die Anbindung der Entlastungsstraße an das vorhandene Straßennetz in ihrer ungestörten Nutzung des Geländes und der Schulgebäude gestört sah. Interessanterweise hatte jedoch die Landwirtschaftskammer Münster keine Einwände gegen dieses Vorhaben erhoben, so daß sich hier eklatante Koordinationsschwächen offenbarten.

3 Das Projekt wurde von ihrer Seite als "weit und über das vernünftige und zulässige Maß hinausgehend" betrachtet, das zudem den berechtigten Interessen der Bürger auf eine angemessene Erschließung des Baugebietes entgegenstände.

In den Prozeß der Kompetenzverlagerung hinein fiel am 4.11.1972 eine Versammlung der "Bürgerinitiative zur Verkehrsentslastung Wolbecks", zu der auch Mitglieder des Rates der Gemeinde Wolbeck eingeladen waren. Dieser Versammlung war ein "offener Brief"¹ der Bürgeraktion vorhergegangen, in dem der Vorwurf erhoben wurde, daß sich entsprechend dem Verhalten der Planträger der Eindruck aufdrängen würde, daß die gewählten Vertreter der Gemeinde nur noch in mangelnder Form die Interessen der Bürger vertreten. In diesem Sinne wurde die Durchführung einer Umfrage angekündigt, in der ermittelt werden sollte, ob der Rat der Gemeinde Wolbeck noch das Vertrauen seiner Bürger genießt, andernfalls müßte man "über einen Mißtrauensantrag auf dem Klagewege eine Bereinigung der Verhältnisse" herbeiführen. Zudem wurde in diesem "offenen Brief" die Behauptung aufgestellt, daß "ca. 98 % der Bevölkerung (Wolbecks) die Pläne der Bürgerinitiative gutheißen und eine Umgehungsstraße fordern" würden. Darüber hinaus sahen sich die Mitglieder des Rates der Gemeinde Wolbeck in der Versammlung dem Vorwurf ausgesetzt, daß das Vorhaben des Planungsverbandes zur Lösung des innerörtlichen Verkehrsproblems dem Sinne des § 1 Abs. 4 BBauG widerspräche.²

1 Vgl. Münstersche Zeitung vom 31.10.1972.

2 "Die Bauleitpläne haben sich nach den sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung, ihrer Sicherheit und Gesundheit zu richten".

In Anbetracht des sich verschärfenden Widerstands wurde deshalb in der Versammlung von einem Mitglied des Planungsausschusses der Vorschlag gemacht, die aufgetretenen organisierten und massierten Einsprüche dazu zu verwenden, "massiv und unüberhörbar jetzt den Bau der Umgehungsstraße zu fordern".¹ Der wiederholt in der Bürgerversammlung gemachte Versuch, angesichts der Widerstände die Planträger zur Unterstützung ihres Ziels der Verwirklichung einer "großzügigen Lösung" zu gewinnen, mißglückte. Im Gegenteil, die von den Gemeindevertretern als unqualifiziert bezeichneten Angriffe gegen die Planungsarbeit führten dazu, daß sich der Rat der Gemeinde Wolbeck am 6.11.1972 als nicht zuständig für die Einwendungen gegen das Projekt befand und auf den Planungsverband verwies. Dieser Rückzug auf die formelle Planungskompetenz² wurde mit dem Hinweis versehen, die Bürgerinitiative möge bessere Vorschläge für die Führung einer Entlastungsstraße unterbreiten.³

Die in der folgenden Zeit fortschreitende Politisierung des Planungsprozesses bekam durch die anstehenden Wahlen (19.11.1972) zum siebenten

1 Westfälische Nachrichten vom 4.11.1972.

2 Durch die personelle Verflechtung zwischen dem Gemeinderat und dem Planungsverband (bzw. der Versammlungsversammlung und dem Planungsausschuß) und in Übereinstimmung mit dem § 3 der Satzung des Planungsverbandes kann davon ausgegangen werden, daß in dem hier vorliegenden Fall eine Identität zwischen den Zielen und Absichten des Planungsverbandes und den Vorstellungen der Gemeindevertretung bestand.

3 Vgl. Westfälische Nachrichten vom 8.11.1972.

Deutschen Bundestag Auftrieb, da sich einzelne Kandidaten des örtlichen Wahlkreises des Problems der innerörtlichen Entlastungsstraße annahmen.¹

Gegen Ende des Jahres 1972, das gleichzeitig den Endpunkt des hier zugrunde liegenden Untersuchungszeitraumes markiert, stehen sich damit im Planungsprozeß die im Außenraum manifestierten "dominant eigentumsbezogene Interessenstruktur der Planungsbetroffenen"² und die Planungsabsichten des Planungsverbandes³ (bzw. des Kreises) einander gegenüber, ohne daß sich zunächst eine Chance zur Verwirklichung der dem Öffentlichkeitsbeschuß zugrunde liegenden Überlegungen der Verwaltung abzeichnen. Die damit im weiteren Planungsprozeß zu erwartende Konfrontation der Interessen wurde jedoch durch die Bereitschaft der Vertreter des Kreises, die innerörtliche Entlastungsstraße als Kreisstraße auszubauen⁴, auf eine andere Verwaltungsebene verlagert. Dennoch steht den Planungsbetroffenen im Rahmen eines noch einzuleitenden Planfeststellungsverfahrens seitens des Kreises

-
- 1 Vgl. Münstersche Zeitung vom 13.11.1972. Der dort zu findende Bericht über die Informationsfahrt eines Bewerbers um ein Bundestagsmandat bringt zum Ausdruck, daß sich der Kandidat der Auffassung der Bürgerinitiative hinsichtlich einer "großräumigen Lösung" des Verkehrsproblems anschloß, die nicht zu Lasten der Anlieger gehen dürfte.
 - 2 Schäfers, B., Planung und Öffentlichkeit, a.a.O., S. 193.
 - 3 Sanierung des innerörtlichen Verkehrsproblems mit Verständnis für die Belange der Planungsbetroffenen, jedoch Vorrang des Gemeinwohls gegenüber den Eigeninteressen der Grundstückseigentümer (vgl. Bericht zur öffentlichen Sitzung des Rates der Gemeinde Wolbeck am 6.11.72, WN vom 8.11.1972).
 - 4 Dieser Entscheidung war eine Abstufung der als Kreisstraße geführten überlasteten Hauptverkehrsstraße im Ortskern zu einer Gemeindestraße vorgegangen.

auch weiterhin die Möglichkeit offen (dann allerdings in offizieller Form)¹, Bedenken und Anregungen vorzubringen, über die dann im weiteren Planungsprozeß entschieden werden. Dabei steht den bisherigen Planträgern ein Anhörungsrecht zu, das sie zur Verwirklichung ihrer Planvorstellungen verwenden können. Aus diesen Gründen ist schon in Anbetracht der bisher erfolgten Zusammenarbeit und des bisher dokumentierten Planungskonsenses davon auszugehen, daß es zumindest zu einer Berücksichtigung der die Verbesserung der innerörtlichen Verkehrssituation beabsichtigenden Planungsüberlegungen der Gemeinde Wolbeck kommen wird. In diesem Sinne war den Äußerungen der Verwaltungsspitzen in nüchterner Selbsteinschätzung ihrer Durchsetzungskraft zu entnehmen, daß den Änderungsansprüchen der Planungsbetroffenen nur geringe Chancen einzuräumen sind.

3.2. Folgerungen

Entsprechend dem öffentlich-rechtlichen Rahmen und der institutionellen Ordnung des kommunalen Wirkungskreises liegt die Zuständigkeit für gemeindliche Planungsprozesse auf der offiziellen Planungsebene, bei dem Gemeinderat. Gleichwohl ist in dem hier vorliegenden Fall festzustellen, daß neben einem bewußten Verzicht auf "entscheidende" Gestaltung verkehrsinfrastruktureller Einrichtungen im Zuge des Übernahmeantrags auf Ausbau der geplanten innerörtlichen Entlastungsstraße als Kreisstraße auf der "Entscheidungsstufe 'Anregung'"¹ das planende

1 Vgl. § 41 i.V.m. §§ 38 Abs. 2 und 3, 39 und 40 LStrG.

2 Schneider, Robert, Die Gemeinde als wirtschaftspolitisches Entscheidungszentrum, in: Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 151, Berlin 1971, S. 145.

Verwaltungshandeln den Verlauf des Planungsprozesses quasi vorweg entschied.

Gestützt auf die formale Befugnis und Verpflichtung zur Vorbereitung und Durchführung der Ratsentscheidungen mußte sich vor dem Hintergrund fehlender fachlicher Voraussetzungen der vorberatenden Gremien (Bau-, Finanz- und Hauptausschuß, bzw. Planungsausschuß) ein sachliches Übergewicht einstellen, das das Gewaltenteilungsprinzip in Frage stellt. In diesem Sinne resultiert das politische Engagement der um den Amtsdirektor gescharten Verwaltungsstellen aus den tatsächlichen Möglichkeiten des kommunalen Arbeitsfeldes, so daß den Beschlußgremien lediglich die Aufgabe verblieb, durch Zustimmung und partielles Versagen bzw. technischer Modifikationen die von der Verwaltung vorgegebenen Planentwürfe zu legitimieren.¹

Zwar konnte von Beginn an davon ausgegangen werden, daß die Problemsicht auf der offiziellen Entscheidungsebene mit den verwaltungsinternen Planvorstellungen konform ging, der Verlauf des Planungsprozesses dokumentiert jedoch, daß es der Verwaltung gelang, Versuche einer politischen Umwertung des Vorhabens zu verhindern.² Trotz der Bemühungen einzelner Ratsmitglieder, angesichts der Mißbilligung der Planabsichten bei den unmittelbar Betroffenen eine Überprüfung des Problemlösungsvorschlags einzuleiten, vermochten die bürokratischen "Hilfsorgane" auch unter veränderten Planungsbedingungen (überörtlicher Planungsverband) ihre Stabilität im Durchsetzungsvermögen unter Beweis zu stellen.

1 Vgl. insbesondere die Ausführungen auf S. 274 ff.

2 Vgl. S. 276.

Die Präponderanz der administrativen Pläne, Entscheidungen und Vorstellungen der Verwaltung (insbesondere des Bau- und Planungsamtes) kommt auch darin zum Ausdruck, daß es den bürokratischen Stellen gelang, trotz bevorstehender Kommunalwahlen die gewählten Vertreter der Gemeinde dazu zu bewegen, den ursprünglichen Planabsichten zuwiderlaufende Grundstücksverhandlungen zurückzustellen, bzw. Planungshemmnisse durch "unpopuläre" Hinweise auf Verfahrensfehler rückgängig zu machen. Die engen Kontakte zwischen den kommunalen Verwaltungsstellen bei der Gemeinde Wolbeck und den für die Genehmigung der Bebauungspläne zuständigen Regierungsstellen verhinderten überdies, daß zwischenzeitlich den Planvorstellungen nicht entsprechende Baugesuche befürwortet wurden, so daß die geplanten Verkehrsflächen offengehalten werden konnten.

Darüber hinaus zeigt diese Studie, daß sich die Verwaltung der Problematik öffentlicher Unterstützung bewußt war, denn nach der Neukonstruktion des Gemeinderates und angesichts des erzielten Kompromisses mit einigen Anliegern der Planstraßen bemühte sie sich, eine frühzeitige öffentliche Diskussion der Zielsetzungen und Planabsichten herbeizuführen¹. Die nach Aussagen der zuständigen Verwaltungsstellen gehegte Erwartung, daß ein von den Planträgern initiiertes öffentliches Interesse noch ausstehende Grundstücksverhandlungen positiv im Sinne eines erweiterten Planungskonsenses beeinflussen und so die Verwirklichung des Vorhabens beschleunigen könnte, veranlaßte die Kommunalverwaltung schon frühzeitig eine Offenlegung der Planabsichten anzuregen. Angesichts des erzielten Kompromisses und der allseits anerkannten Notwendigkeit einer Entlastung der Hauptdurchgangs-

1 Vgl. die Ausführungen auf S. 271 sowie auf S. 284 f.

straßen wurden die bürokratischen Planverfechter davon überrascht, mit welcher Intensität und in welchem Umfang im Rahmen der "öffentlichen Auslegung" Bedenken laut wurden¹.

Nachdem sich jedoch das Ausmaß der Planwiderstände abzeichnete, stellte die Verwaltung erneut ihre Flexibilität in diesem Planungsprozeß unter Beweis. In dem Maße, wie sich in der Bevölkerung die Unpopularität des Projektes bemerkbar machte, ist bei ihr ein "Lerneffekt" zu verzeichnen, der sich zum einen in einer Intensivierung der Kontakte zu den, den Plänen des Bau- und Planungsamtes der Gemeinde Wolbeck befürwortenden Kreisstellen äußerte. Zum anderen wurden die Bemühungen verstärkt, die für eine Übernahme der Trägerschaft notwendigen (straßenbau-)technischen Voraussetzungen zu schaffen, um so eine Problemverlagerung anzustreben.

Die Anwesenheit potentieller Verbündeter (Kreisverwaltung und Kreistag Münster) und die mit der Übernahme der Straßenbaulast einhergehende finanzielle Entlastung resp. großzügige Lösung der innerörtlichen Verkehrsprobleme spielte nach Aussagen der beteiligten Ressorts letztendlich eine entscheidende Rolle bei der Verfechtung des erweiterten Planvorhabens. Überdies bot sich hiermit den offiziellen Planträgern die Chance, sich der durch die Verbreitung der Ziele und Aktionen der Bürgerinitiative stimulierten Öffentlichkeit als "Zielscheibe" heftiger Anschuldigungen zu ent-

1 In diesem Zusammenhang gilt es anzumerken, daß bei den Wahlen zum Rat der Gemeinde Wolbeck keine signifikanten Stimmenverschiebungen zugunsten oder zu ungunsten der offiziellen Planverfechter festzustellen waren, wohl auch deshalb, weil unmittelbar zuvor die Koordinationsbemühungen der Planträger von Erfolg beschieden waren.

ziehen, zumal auch der erzielte Kompromiß an demonstrativem Gewicht verlor, da durch Einwirkungen der Mitglieder der Initiative auf einzelne, den Planabsichten i.S. der "Urvermessung" positiv gegenüberstehende Grundstückseigentümer ehemals gegebene Zustimmungen zurückgenommen wurden.

In diesem Zusammenhang gilt es noch kurz auf die Rolle der Lokalpresse bei der Durchsetzung spezieller Interessen und "öffentlicher Belange" im Planungsprozeß einzugehen. Dadurch, daß die Präsentation sowohl des ursprünglichen als auch des erweiterten Vorhabens in der Öffentlichkeit im Rahmen des förmlichen Verfahrens zu einem Zeitpunkt erfolgte, in dem die wichtigsten Entscheidungen zwar nicht formell, aber doch in der Sache bereits getroffen worden waren, wurde nicht nur die integrative Funktion der Öffentlichkeit unmöglich gemacht, da eine echte Mitwirkung nicht mehr gegeben war, sondern sie eröffnete der Lokalpresse gleichzeitig die Möglichkeit, sich einseitig als "Sprachrohr" der vermeindlich unberücksichtigten Interessen der privaten Eigentümer anzubieten. Dementsprechend bleibt festzustellen, daß die lokalen Medien der organisierten Kritik an dem Planungsprozeß weitaus größeren Raum einräumten als der sich tagtäglich offenbarende Notwendigkeit einer Entlastungsstraße und dem darauf basierenden kurzfristig zu verwirklichenden Lösungsvorschlag der offiziellen Planungsinstanzen. Damit bestätigte sich der affirmative Charakter dieses Mediums hinsichtlich privater Eigentums- und Umweltinteressen¹.

1 Vgl. Müller-Doohm, S., Medienindustrie und Demokratie, a.a.O., S. 107.

Die Tatsache, daß im weiteren Planverfahren die Entscheidung über die Problematik des "gerechten Abwägens" öffentlicher und privater Belange von den gewählten Gremien kommunaler Selbstverwaltung gefällt werden, ist angesichts der in dieser Studie zum Ausdruck kommenden Fähigkeit der planenden Instanzen, in allen Phasen des Entscheidungs- und Willensbildungsprozesses früher oder später eigene Problemlösungsvorstellungen durchzusetzen, in ihrer absoluten Bedeutung weiter zu relativieren.

Die planerische Mitwirkung der örtlichen Amtsstellen im folgenden Planverfahren läßt erwarten, daß den bürokratischen Planvorstellungen auch hier zum "Durchbruch" verholfen werden wird. Die Frage, wo über öffentliche Aufgaben und die Art und Weise ihrer Ausführung in Wirklichkeit befunden wird, muß bei dem hier zugrundeliegenden Fall dahingehend beantwortet werden, daß sowohl Zielbestimmung als auch Umfang der Aktivitäten von den mit der Planerarbeitung beauftragten Ämtern festgelegt wurde. Inwieweit die hier zur Geltung verholfenen Planvorstellungen allerdings als Ausfluß rezipierter, verwaltungsextern formulierter Vorstellungen anderer politisch relevanter Gruppen und Institutionen aufzufassen sind, ließ sich bis auf die vom Kreisstraßenbauamt ausgehende Anregung einer großzügigen Ortskernumgehung im betreffenden Baugebiet nicht ermitteln. Ob und eventuell in welchem Umfang die Parteiorientiertheit, bzw. Parteizugehörigkeit der an diesem Vorhaben arbeitenden Beamten es erlaubt, die Initiativen der Verwaltung als von den örtlichen Parteigruppierungen ausgehend zu betrachten, entzog sich einer genaueren Analyse. Man geht jedoch wohl nicht fehl in der Annahme, die von der lokalen Parteiprominenz artikulierten Investitionsvorstellungen als Abbild der von der Verwaltung entwickelten Zielvorstellung aufzufassen.

4. Verkehrsinfrastrukturelle Maßnahmen im Konflikt zwischen politischer Aktivität und langfristigen Erfordernissen einer hochentwickelten Industriegesellschaft

Die in den Studien andeutungsweise zu entnehmende Abkehr einzelner Bevölkerungskreise von der einseitigen Interessenfixierung bei der politischen Bewältigung der Verkehrsverhältnisse findet sich in äquivalenter Form auch im ökonomisch-politischen Orientierungsrahmen der derzeitigen Regierungspartei wieder¹. Die offenkundige Schwierigkeit zur persönlichen Bewältigung der alltäglichen Straßenverkehrsprobleme mündet damit nicht mehr in einer einhelligen politischen Forderung nach einem den privaten Kraftfahrzeugverkehr begünstigenden Ausbau des Straßennetzes. Die Diskussion der herkömmlichen Präferenzfunktionen insbesondere im Nahverkehrsbereich zeigt, daß der scheinbar einzig möglich erscheinende Ausweg zur Bewältigung des Verkehrsproblems, eine expansive Straßenbaupolitik in zunehmenden Maße in Frage gestellt wird.

Das in zahlreichen Untersuchungen dokumentierte Beharrungsvermögen in den Interessenlagen der Kraftfahrzeugbesitzer² läßt jedoch erwarten, daß sich eine Tendenzwende nur in den Bereichen abzeichnet, in denen eine weitere Konzentration von individuellen Verkehrsmöglichkeiten elementare Lebens- und Umweltbedingungen tangiert. Die Verengung des politischen Handlungsspielraumes durch kontroverse Problemverständnisse zeigt sich im besonderen in den regionalen Verdichtungsräumen. Dabei werden gerade für die

1 Vgl. Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973-1985 ("Langzeitprogramm"), hrsg.v. Parteivorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn 1972.

2 Vgl. a. Berger, Hermann-Josef, Gerhard Bliesbach, Rolf G. Dellen. Macht und Ohnmacht auf der Autobahn in "Faktor Mensch im Verkehr", Frankfurt (1973) Heft 19, S.1 ff.

Bewältigung des Verkehrsvolumens in den Ballungsgebieten Lösungsmöglichkeiten mit der Maßgabe in Aussicht gestellt, die "Attraktivität" öffentlicher Massenverkehrsmittel anzuheben, um sie als "echte" Alternativen den privaten Kraftfahrzeugbenutzern zu offerieren. Betrachtet man die technischen Auswahlmöglichkeiten, so bestehen wesentliche Unterschiede nur in den Einzelheiten. Ihnen gemein ist die aus dem individuellen Verkehrsmittel abgeleitete Zielrichtung der Garantie eines schnellen, individuellen und komfortablen Transportes einer größeren Anzahl von Verkehrsteilnehmern. Die Zurückhaltung gegenüber derartigen Lösungsversuchen resultiert jedoch nicht zuletzt aus der mangelnden Angebotsreife einiger Verfahren bzw. auf den sich schon jetzt abzeichnenden Grenzen ihrer Anwendbarkeit.

Da die technische Bewältigung der neu entwickelten komplexen Systeme auf die Dauer keine unüberwindbare Schwierigkeit bedeuten dürfte, resultieren gleichwohl aus dem Kernproblem der neuen Verkehrsmittel, dem vollautomatischen Fahren, bisher in der Öffentlichkeit wenig beachtete und noch zu lösende Fragen. Die Reaktion der Passagiere auf ein Fahrzeug, daß sie vielleicht in einigen Metern Höhe befördert, ohne daß sie oder irgend jemand Einfluß darauf haben, ist durchaus ungewiß. Hier eröffnet sich noch ein weites Experimentierfeld, das allerdings nur längerfristig erschlossen werden könnte. Angesichts dieser noch zu klärenden Probleme und der Dringlichkeit der Verbesserung der gegenwärtigen Verhältnisse bietet sich zur Lösung der Hauptunzulänglichkeiten des (innerörtlichen) Verkehrs eine Kombination zwischen raumbeanspruchendem Individual- und konzentriertem Massenverkehr an. Die Zubringung an ein vorhandenes bzw. zu schaffendes System mit dem eigenen Fahrzeug bei stärkerer Differenzierung der innerörtlichen Möglich-

keiten der Personenbeförderung unter Einbeziehung vorhandener Verkehrseinrichtungen bietet eine ausichtsreiche Möglichkeit, in absehbarer Zeit ohne Überbeanspruchung der Finanzkraft der Gebietskörperschaften Verkehrsverbesserungen herbeizuführen. Darüber hinaus könnten durch ein solches Vorgehen die drastischen Folgen einer abrupten Tendenzwende in der herkömmlichen Verkehrspolitik für die Lebensstile, Verbrauchsgewohnheiten und die Arbeitsorganisation in großen Bevölkerungskreisen vermieden und eine Umstrukturierung zugunsten gesamtwirtschaftlich günstigerer und umweltfreundlicher Verkehrsträger eingeleitet werden. Damit würde auch im politisch brisanten Bereich des Nahverkehrs durch Berücksichtigung gewachsener Zusammenhänge zwischen Verkehrsbereich, Raum- und Sozialordnung sowie aktuellem Umweltschutz Anschluß an die Entwicklung im Fernverkehrsbereich gewonnen.

Die Erkenntnis, daß eine Modifizierung verkehrspolitischer Zielsetzungen durch Verknüpfung des Verkehrssystems mit dem Wirtschafts- und Sozialsystem und den darin herrschenden Machtverhältnissen und Wertvorstellungen eine reiche Quelle sozialpolitischer Probleme erschließt, sollte trotz der sehr stark interessenbedingten Gruppierung der Verfassungswirklichkeit die politisch Handelnden nicht davon abhalten, daß statische Denken in gegebenen Strukturen zugunsten zukunftsweisender Planungen aufzugeben.

keiten der Personenbeförderung unter Einbeziehung vorhandener Verkehrseinrichtungen bietet eine ausichtsreiche Möglichkeit, in absehbarer Zeit ohne Überbeanspruchung der Finanzkraft der Gebietskörperschaften Verkehrsverbesserungen herbeizuführen. Darüber hinaus könnten durch ein solches Vorgehen die drastischen Folgen einer abrupten Tendenzwende in der herkömmlichen Verkehrspolitik für die Lebensstile, Verbrauchsgewohnheiten und die Arbeitsorganisation in großen Bevölkerungskreisen vermieden und eine Umstrukturierung zugunsten gesamtwirtschaftlich günstigerer und umweltfreundlicher Verkehrsträger eingeleitet werden. Damit würde auch im politisch brisanten Bereich des Nahverkehrs durch Berücksichtigung gewachsener Zusammenhänge zwischen Verkehrsbereich, Raum- und Sozialordnung sowie aktuellem Umweltschutz Anschluß an die Entwicklung im Fernverkehrsbereich gewonnen.

Die Erkenntnis, daß eine Modifizierung verkehrspolitischer Zielsetzungen durch Verknüpfung des Verkehrssystems mit dem Wirtschafts- und Sozialsystem und den darin herrschenden Machtverhältnissen und Wertvorstellungen eine reiche Quelle sozialpolitischer Probleme erschließt, sollte trotz der sehr stark interessenbedingten Gruppierung der Verfassungswirklichkeit die politisch Handelnden nicht davon abhalten, daß statische Denken in gegebenen Strukturen zugunsten zukunftsweisender Planungen aufzugeben.

LITERATURVERZEICHNIS

- Abendroth, Wolfgang, Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie als Voraussetzung der politischen Demokratie, in: Politische Vierteljahresschriften (PVS), Köln und Opladen, 5. Jg. (1964)
- Aberle, Gerd, Die Investitionsplanung im Straßenbau: Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und interregionale Umverteilung als konkurrierende Ziele, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 43. Jg., Düsseldorf 1972
- Adamaschek, Bernd, Verkehrssteuerung und Gemeingebrauch, Möglichkeiten der Bekämpfung des Engpaßproblems im Straßenverkehr, in: Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 66, Göttingen 1972
- Adamek, Robert, Artikel "Straßen", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW), Stuttgart, Tübingen, Göttingen, Bd. X (1959)
- Albrecht, Jürgen, Beziehungen zwischen Straßenverkehr und Wirtschaftsstruktur, Teil I, in: Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, hrsg. v. L. Brandt, Nr. 1125, Köln und Opladen 1963

- Aldrup, Dieter**, Theorie der Straßenplanung, in:
Forschungen aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität
Münster, hrsg. v. Andreas Predöhl,
Bd. 15, Göttingen 1963
- Automobil**, Technischer Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum, VDA Pressekolloquium
Bad Reichenhall, in: Schriftenreihe des
Verbandes der Automobilindustrie (VDA)
e.V., Nr. 8, Frankfurt 1970
- Badura, Bernhard**, Bedürfnisstruktur und politisches
System, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz
1972
- Bahr, Hans-Eckehard**, Öffentlichkeit und Partizipation, in: Partizipation, Aspekte, politischer Kultur, Offene Welt Nr. 101/1970,
hrsg. v. Gernot Gather und Ulrich von
Pufendorf, Opladen 1970
- Belling, Wolfgang**, Die ökonomische Existenzsicherung
des Abgeordneten und seine politische
Unabhängigkeit, Kiel 1968
- Berger, Hermann-Josef, Gerhard Bliesbach, Rolf G.
Dellen**, Macht und Ohnmacht auf der Autobahn, in: "Faktor Mensch im Verkehr",
Frankfurt (1973) Heft 19
- Bernholz, Peter**, Einige Bemerkungen zur Theorie
des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie, in: Kyklos, Basel Bd. 22 (1969)

- Berning, Klaus Otto, Antizyklische Finanzpolitik im Bundesstaat. Unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der BRD, München 1968
- Berstecher, Dieter, Politik als institutionalisierte Rolle, in: Politik als Stimmenmaximierung, Sozialökonomisches Archiv, Bd. 3, hrsg. v. Philipp Herder-Dorneich, Köln 1968
- Berth, Rolf, Wähler- und Verbraucherbeeinflussung, Stuttgart 1963
- Bertram, Jürgen, Staatspolitik und Kommunalpolitik, in: Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Bd. 15, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967
- Beyme, Klaus von, Interessengruppen in der Demokratie, München 1969
- Bethusy-Huc, Viola Gräfin von, Demokratie und Interessenpolitik, Wiesbaden 1962
- Bledjian, Frank, Wirkungen der Massenkommunikation auf die Einstellungen der Rezipienten, in: Analyse der Massenkommunikation: Wirkungen, Gesellschaft und Kommunikation, Bd. 7/2, hrsg. v. K.G. Specht, Düsseldorf 1972
- Böhret, Carl, Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970

Bohn, Peter, Konsumenten- und Sparerverhalten, in:
Beiträge zur Erforschung der wirtschaft-
lichen Entwicklung, Heft 14, Stuttgart
1969

Breitling, Rupert, Die Verbände in der Bundesrepu-
blik, in: Parteien, Fraktionen, Regierun-
gen, Bd. 8, hrsg. v. Dolf Sternberger,
Meisenheim a.Glan 1955

Bundeshaushaltsordnung, Kommentar von Sieghardt von
Köckritz, Werner Maatz, Günter Ermisch,
Hans Musti, München 1970

Dahrendorf, Ralf, Homo sociologicus, Köln-Opladen
1952

~~derselbe~~, Zu einer Theorie des sozialen Konflikts,
in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts-
und Gesellschaftspolitik, Bd. 3, Tübin-
gen 1958

Das Selbstbild der Verbände, Schriften des Vereins
für Sozialpolitik, N.F., Bd. 38, hrsg.
v. Andreas Predöhl und G. Weippert,
Berlin 1965

Der Kommunale Finanzausgleich in der Bundesrepublik
Deutschland, hrsg. v. Institut für Finan-
zen und Steuern, Heft 97, Bonn 1971

Deutsch, Karl W., Politische Kybernetik, Modelle und
Perspektiven, Freiburg i.Br. 1969

- Die Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf
seit 1967, in: "Monatsberichte der
Deutschen Bundesbank", Frankfurt/M.,
25. Jg. (1973), Nr. 11
- Downs, Anthony, Ökonomische Theorie der Demokratie,
in: Die Einheit der Gesellschaftswissen-
schaften, Bd. 8, hrsg. v. Rudolf Wilden-
mann, Tübingen 1968
- Eberhard, Fritz, Die Rolle der Massenkommunikations-
mittel beim Zustandekommen politischer
Entscheidungen, in: Interdependenzen von
Politik und Wirtschaft, Festgabe für Gert
von Eyern, hrsg. v. Carl Böhrer und
Dieter Grosser, Berlin 1967
- Ehrenberg, Herbert, Strategien langfristiger Infra-
strukturpolitik, in: Grundfragen der
Infrastrukturplanung für wachsende Wirt-
schaften, Schriften des Vereins für So-
zialpolitik, N.F., Bd. 58, hrsg. v. Hel-
mut Arndt und Dieter Swatek, Berlin 1971
- Eisermann, Gottfried, Soziologie der Politik, in:
Die Lehre von der Gesellschaft, hrsg. v.
C. Eisermann, Stuttgart 1958
- Ellwein, Thomas, Das Regierungssystem der Bundesre-
publik Deutschland, in: Die Wissenschaft
von der Politik, 1. Bd., 2. Aufl., Köln-
Cpladen 1965
- derselbe, Einführung in die Regierungs- und Verwal-
tungslehre, in: Politik, Regierung, Ver-
waltung, Bd. 1, hrsg. v. Thomas Ellwein,
Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966

derselbe, Politische Verwaltungslehre, Stuttgart,
Berlin, Köln, Mainz 1968

derselbe, Regierung und Verwaltung, in: Politik,
Regierung, Verwaltung, Bd. 3, 1. Teil,
hrsg. v. Thomas Ellwein, Stuttgart,
Berlin, Köln, Mainz 1970

derselbe, System der Aufgabenplanung und Erfolgs-
kontrolle, in: Erster Bericht zur Re-
form der Struktur von Bundesregierung
und Bundesverwaltung der Projektgruppe
für Regierungs- und Verwaltungsreform
beim Bundesminister des Innern, Anlage-
band, Bonn im August 1969

Engels, Wolfram, "Unsere Finanzverfassung begün-
stigt die Verschwendung", in: "Wirt-
schaftswoche", Nr. 40, Frankfurt 1972

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,
Bd. 12, Tübingen 1962

Ermittlung und Analyse der Investitionen und des
Anlagevermögens im Verkehr. Gutachten
des Deutschen Instituts für Wirtschafts-
forschung (DIW) im Auftrag des Bundes-
verkehrsministeriums, Berlin 1970

Eschenburg, Theodor, Ämterpatronage, Stuttgart 1961

derselbe, Herrschaft der Verbände?, Stuttgart 1955

- Ewers, Hans-Jürgen, Planung im Güterverkehr, in:
Planung im Verkehrssektor, Beiträge
aus dem Institut für Verkehrswissen-
schaft an der Universität Münster, hrsg.
v. H.St. Seidenfus, Heft 54, Göttingen
1969
- Ewringmann, Dieter, Zur Voraussage kommunaler In-
vestitionsbedarfe. Ein Beitrag zur po-
sitiven Theorie öffentlicher Bedarfe,
in: Forschungsberichte des Landes Nord-
rhein-Westfalen Nr. 2171, Opladen 1971
- Fack, Fritz-Ullrich, Entwicklungstendenzen des in-
dustriellen Lobbyismus in der Bundesrepu-
blik, in: Festgabe für Gert von Eyern,
hrsg. v. Carl Böhrer und Dieter Grosser,
Berlin 1967
- Fickert, Hans Carl, Straßenrecht in Nordrhein-West-
falen (Kommentar), 2. Aufl., in: Kommu-
nale Schriften für Nordrhein-Westfalen,
Sammlung kommunale Gesetze Nr. 9, hrsg.
v. Kurt Busch und Clemens Dahm, Köln 1968
- Fischer, Anton, Probleme der Straßenfinanzierung in
der Bundesrepublik Deutschland. Eine
volkswirtschaftliche und verkehrswissen-
schaftliche Untersuchung, München 1966
- Fleischmann, Gerd, Ungleichheit unter den Wählern,
in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts-
und Gesellschaftspolitik, 12. Jg. Tübin-
gen 1967

Flick, Ekko, Planung und Öffentlichkeit, in: Planung und Öffentlichkeit. Demokratisierung von Planungsprozessen, hrsg. v. Detlef Affeld, Dortmund o.J.

Flohr, Heiner, Parteiprogramme in der Demokratie, in: Schriften des Forschungsinstituts für Gesellschaftspolitik und beratende Sozialwissenschaft e.V., Bd. 4, hrsg. v. Gerhard Weisser, Göttingen 1968

Forsthoff, Ernst, Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1950 - 1954, Stuttgart 1964

Frey, Bruno S. und Hermann Garbers, Der Einfluß wirtschaftlicher Variabler auf die Popularität der Regierung - eine empirische Analyse, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 186, Stuttgart 1972

Frey, René L., Infrastruktur, Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, Tübingen 1970

Friedrich, Carl Joachim, Artikel "Demokratie", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW), Stuttgart, Tübingen, Göttingen, Bd. II (1959)

Fürst, Dieter, Die Standortwahl industrieller Unternehmer: Ein Überblick über empirische Erhebungen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 22, Göttingen 1971

Gehlen, Arnold, Probleme einer soziologischen Handlungslehre, in: Soziologie und Leben, Karl Brinkmann (Hrsg.), Tübingen 1952

Gerber, Claus-Peter, und Manfred Stosberg, Funktionen der Massenkommunikation in einem demokratischen System, in: Die Massenmedien und die Organisation politischer Interessen, Gesellschaft und Kommunikation, Bd. 2, hrsg. v. K.G. Specht, Bielefeld 1969

Giersch, Herbert, Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Bd., Grundlagen, Wiesbaden 1961

Giesen, Hans Adolf und Eberhard Fricke, Das Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar zur Landeshaushaltsordnung und zu den haushaltsrechtlichen Vorschriften der Landesverfassung (Art.81 bis 88), München 1972

Glaeser, Rolf, Finanzpolitische Willensbildung in der BRD, in: Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 82, Berlin 1964

Gruner, Erich, Wahlen und Wählerverhalten als Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen, in: "Universitas", Zeitschrift für Wissenschaft, Kunst und Literatur, Stuttgart, 19. Jf., 2. Bd. (1964)

Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland, erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 10, Bonn 1968

Haenisch, Horst und Klaus Schröter, Zum politischen Potential der Lokalpresse, in: Manipulation der Meinungsbildung, Kritik, Bd. 4, hrsg. v. Ralf Zoll, Opladen 1971

Hansmeyer, Karl-Heinrich, Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik?, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Heinz Haller, Lore Kullmer, Carl S. Shoup, Herbert Timm, Tübingen 1970

Hartmann, Peter, Interessenpluralismus und politische Entscheidung, in: Sammlung Foliteia, Veröffentlichungen des Internationalen Instituts für Sozialwissenschaften und Politik der Universität Freiburg/Schweiz, Bd. XIX, Heidelberg, Löwen 1965

Haushaltsrechnungen des Landes NRW für die Rechnungsjahre 1957 - 1970, Düsseldorf o.J.

Häuser, Karl, Über Ansätze zur Theorie der Staatsausgaben, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 47, hrsg. v. Herbert Timm und Heinz Haller, Berlin 1967

- Hedtkamp, Günter, Bestimmungsgründe für Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 47, hrsg. v. Herbert Timm und Heinz Haller, Berlin 1967
- Helms, Hans Günther, Die Stadt - Medium der Ausbeutung. Historische Perspektiven des Städtebaus, in: Kapitalistischer Städtebau, hrsg. v. H.G. Helms/J. Jansen, Neuwied und Berlin 1970
- Himmelreich, Fritz-Heinz, Die deutschen wirtschaftlichen Interessenverbände und ihr Verhältnis zur staatlichen Wirtschaftspolitik, Freiburg i.Br. 1959
- Hirsch, Joachim, Ansätze einer Regierungslehre, in: Politikwissenschaft, hrsg. v. Gisela Kress und Dieter Senghaas, Frankfurt 1972
- derselbe, Parlament und Verwaltung, in: Politik, Regierung, Verwaltung, Bd. 2, 2. Teil, hrsg. v. Thomas Ellwein, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968
- Hirsch-Weber, Wolfgang, Politik als Interessenkonflikt, in: Bonner Beiträge zur Soziologie, Nr. 6, hrsg. v. Institut für Soziologie der Universität Bonn, Stuttgart 1969
- Holzer, Horst, Politik in Massenmedien. Zum Antagonismus von Presse- und Gewerbefreiheit, in: Manipulation der Meinungsbildung, Kritik, Bd. 4, hrsg. v. Ralf Zöll, Opladen 1971

- Horn, Klaus, Politische Psychologie: Erkenntnisinteresse, Themen, Materialien, in: Politikwissenschaft, hrsg. v. Gisela Kress und Dieter Senghaas, Frankfurt 1972
- Hotz, Paul, Motivforschung in der Politik, o.O. und o.J.
- Huber, Hans, Die Umwälzungen im Staatsgefüge durch die Verbände, in: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 7, Düsseldorf und München 1955
- Inhaltsanalytische Fassung politischer Zielsysteme, in: Zentrum Berlin für Zukunftsforschung, ZBZ-Bericht 10 von Ulrich Neveling, Rolf Sülzer, Gernot Wersig, Berlin 1970
- Jochimsen, Raimut, Theorie der Infrastruktur, Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen 1966
- Junker, Ernst-Ullrich, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965
- Kaiser, Josef H., Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956
- Katona, George, Das Verhalten der Verbraucher und Unternehmer, Tübingen 1960
- Keutner, Wolfgang, "Lau-Lau weiß nicht, wie's weitergeht", in: Wirtschaftswoche, Frankfurt, Nr. 40 (1973)

- Klaus, Günther, Der Güterkraftverkehr als Objekt nationalstaatlicher Politik in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln, hrsg. v. R. Willeke, Heft 19, Düsseldorf 1964
- Kob, Janpeter, Werkzeug, Konsumgut, Machtsymbol. Zur Soziologie des Automobils, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 11. Jg., Tübingen 1966
- Korff, Hans Clausen, Die öffentlichen Investitionen, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 136, Bonn 1963
- Krämer-Badoni, Thomas, Herbert Grymer, Marianne Rodenstein, Zur sozio-ökonomischen Bedeutung des Automobils, Frankfurt 1971
- Kromphardt, Jürgen, Wachstum und Konjunktur, Grundlagen ihrer theoretischen Analyse und wirtschaftspolitischen Steuerung, in: Grundriß der Sozialwissenschaft, hrsg. v. Harald Jürgensen und Andreas Predöhl, Bd. 26, Göttingen 1972
- Kühn, Dietrich, Ursachen und Wirkungen der Infrastrukturinvestitionen der Regionen, Gießen 1970

- Kullmer, Lore, Kriterien der Abgrenzung öffentlicher Ausgaben, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 47, hrsg. v. Herbert Timm und Heinz Haller, Berlin 1967
- Landshut, Siegfried, Wandlungen der parlamentarischen Demokratie, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4. Jg., Tübingen 1959
- Lange, Max G., Politische Soziologie, Eine Einführung, Berlin und Frankfurt 1961
- Langelütke, Hans, Grenzen und Voraussetzungen der Konjunkturstabilisierung, in: Die wissenschaftliche Fundierung der Konjunkturpolitik, Beihefte der Konjunkturpolitik, hrsg. v. Albert Wissler, Heft 1, Berlin 1956
- Lazarsfeld, Paul F., Bernhard Berelson und Hazel Gaudet, The Peoples Choice, 5. Printing, New York 1960
- Lehbert, Berndt, Die Nachfrage nach Personenkraftwagen in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Studien Nr. 60, Tübingen 1962
- Leibholz, Gerhard, Die freiheitliche und egalitäre Komponente im modernen Parteienstaat, in: Führung und Bildung in der heutigen Welt, hrsg. zum 60. Geburtstag von Ministerpräsident Kurt Georg Kiesinger, Stuttgart 1964
- derselbe, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1964

- Liefmann-Keil, Elisabeth, Entwicklung der Theorie der Bewilligung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 19, Tübingen 1958/59
- dieselbe, Intertemporale Spillovereffekte und öffentlicher Haushalt, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Heinz Haller, Lore Kullmer, Carl S. Shoup, Herbert Timm, Tübingen 1970
- Littmann, Konrad, Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung, Köln-Opladen 1957
- Luhmann, Niklas, Politische Planung, Opladen 1971
- Loschelder, Wilhelm und Gustav Giere, Gemeindehaushaltsrecht, Kommentar zu den Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder, Stuttgart und Köln 1954
- Marschall, Ernst A., Bundesfernstraßengesetz (Erläuterungen), 3. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1971
- Massing, Otwin, Parteien und Verbände als Faktoren des politischen Prozesses, in: Politikwissenschaft, hrsg. v. Gisela Kress und Dieter Senghaas, Frankfurt 1972
- derselbe, Vergleichende politische Analyse (comparative government and politics) - zur Konvergenz von Soziologie und Politikwissenschaft, in: Politikwissenschaft, hrsg. v. Gisela Kress und Dieter Senghaas, Frankfurt 1972

- May, Friedrich Wilhelm, Die Finanzierung der Verkehrs-
investitionen, in: Vorträge und Beiträge
aus dem Institut für Verkehrswissenschaft
an der Universität Münster, hrsg. v. H.St.
Seidenfus, Heft 38, Göttingen 1966
- Maywald, Werner, Möglichkeiten zur Verbesserung der Ko-
ordination bei der Planung und Durchführung
von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen, in:
Beiträge aus dem Institut für Verkehrswis-
sensschaften an der Universität Münster, hrsg.
v. H.St. Seidenfus, Heft 71, Göttingen 1973
- Merkatz, Hans-Joachim von, Regiert die Lobby, Parlament,
Regierung und Interessenverbände, in: Den
Bundestag von Innen gesehen, München 1969
- Michalski, Wolfgang, Soziales Gleichgewicht in der De-
mokratie, in: Hamburger Jahrbuch für Wirt-
schafts- und Gesellschaftspolitik, 6. Jg.,
Tübingen 1961
- Müller-Doohm, Stefan, Medienindustrie und Demokratie.
Verfassungspolitische Interpretation-Sozio-
ökonomische Analyse, Frankfurt 1972
- Nagel, Albrecht, Leistungsfähige Entscheidungen in Po-
litik und Verwaltung durch Systemanalyse,
Berlin 1971
- Narr, Wolf-Dieter, Logik der Politikwissenschaft - eine
propädeutische Skizze, in: Politikwissen-
schaft, hrsg. v. Gisela Kress und Dieter
Senghaas, Frankfurt 1972
- Narr, Wolf-Dieter und Frieder Naschold, Theorie der
Demokratie, Einführung in die moderne poli-
tische Theorie, Teil III, Stuttgart 1973

- Naschold, Friedr., Systemsteuerung, in: Einführung in die moderne politische Theorie, Bd. II, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1969
- Naßmacher, Karl-Heinz, Politikwissenschaft I, Politische Systeme und politische Soziologie, Düsseldorf 1970
- Neyses, Wilhelm, Die Beteiligung von Interessenverbänden an der Gesetzgebung durch die Bundesregierung, Bochum 1968
- Offe, Claus, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Politikwissenschaft, hrsg. v. Gisela Kress und Dieter Senghaas, Frankfurt 1972
- derselbe, Zukunftserwartungen und Strukturpolitik, in: Partizipation, Aspekte politischer Kultur, Offene Welt Nr. 101/1970, hrsg. v. Gernot Gather und Ulrich von Pufendorf, Opladen 1970
- Ohm, Hans, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. II, in: Sammlung Götschen, Bd. 1196/1196a, Berlin 1967
- Ortlieb, Heinz-Dietrich, Unsere Konsumgesellschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4. Jg., Tübingen 1959
- o.V., Die Sorge: Ein gesättigter Markt, in: Wirtschaftswoche, Nr. 50, Frankfurt 1970

- Pahlke, Jürgen, Bestimmungsgründe für öffentliche Leistungen, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 47, hrsg. v. Herbert Timm und Heinz Haller, Berlin 1967
- Predöhl, Andreas, Verkehrspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964
- Puf, Peter Rüdiger, Planung der Infrastruktur, in: Planung im Verkehrssektor, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 54, Göttingen 1969
- Raske, Winfried, Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik, Struktur, Entwicklung, Bedeutung, in: Schriften des Vereins für Kommunalwissenschaft e.V., Heft 30, Berlin, Stuttgart, Köln, Mainz 1971
- Ronneberger, Franz, Die politischen Funktionen der Massenkommunikationsmittel, in: Publizistik, Bremen, 9. Jg., Heft 4 (1964)
- Rürup, Bert, Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, in: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., Heft 40, hrsg. v. Günter Schmölders, Berlin 1971
- Rürup, Bert und Axel Siedenber, Ist der Welt bestes Konjunkturgesetz noch etwas wert?, in: Wirtschaftswoche, Nr. 4, Frankfurt 1973

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 3. Jahresgutachten, Bundestagsdrucksache V/1160 vom 28. November 1966

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 9. Jahresgutachten, Bundestagsdrucksache 612/72 vom 6. Dezember 1972

Sandhäger, Heinz, Verkehrswegeinvestitionen als stabilisierungspolitisches Instrument, in: Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 47, Münster 1967

Schachtschabel, H.G., Ein politisches Modell zur Wirtschaftstheorie, Bemerkungen zu dem Versuch von Fred. O. Harding, in: Politik als Stimmenmaximierung, Sozialökonomisches Archiv, Bd. 3, hrsg. v. Phillip Herder-Dorneich, Köln 1968

Schäfers, Bernhard, Planung und Öffentlichkeit, in: Beiträge zur Raumplanung, hrsg. v. Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bd. 8, Düsseldorf 1970

Schelsky, Helmut, Auf der Suche nach der Wirklichkeit, Gesammelte Aufsätze, Düsseldorf, Köln 1965

derselbe, Technische und soziale Aspekte der Planung, in: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Raumplanung, o.O. 1967

- Scheuner, Ulrich, Gemeindeverfassung und kommunale Aufgaben in der Gegenwart, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Stuttgart, 1. Jg. (1962)
- Schiller, Theo, Parteien und Bürgerinitiative, in: Partizipation, Aspekte politischer Kultur, Offene Welt, Nr. 101/1970, hrsg. v. Gernot Gather und Ulrich von Pufendorf, Opladen 1970
- Schleicher, Heinz, Staatshaushalt und Strategie. Eine Theorie des öffentlichen Gutes aus neuen methodischen Ansätzen, in: Wiener wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Untersuchungen, Bd. 5, Berlin 1971
- Schmidt, Kurt, Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 25, Tübingen 1966
- derselbe, Zu einigen Theorien über die relative Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 24, Tübingen 1965
- Schmidt, Reiner, Wirtschaftspolitik und Verfassung, Baden-Baden 1971
- Schmölders, Günter, Das Irrrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft, Probleme der Finanzpsychologie, Hamburg 1960
- derselbe, Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York 1970

- Schneider, Robert, Die Gemeinde als wirtschaftspolitisches Entscheidungszentrum, in: Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 151, Berlin 1971
- Schnyder, Johann Sebastian, Öffentliche Finanzen als Mittel der Regionalpolitik, Reinheim (Odw.) 1967
- Schröder, Heinrich Josef, Die Kandidatenaufstellung und das Verhältnis des Kandidaten zu seiner Partei in Deutschland und Frankreich, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 155, Berlin 1971
- Schröder, Rolf, "Originalbeitrag", in: Politik als Stimmenmaximierung, Sozialökonomisches Archiv, Bd. 3, hrsg. v. Phillip Herder-Dorneich, Köln 1968
- Schumpeter, Josef A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., Bern 1950
- Seifert, Karl-Heinz, Das Bundeswahlgesetz, 2. Aufl., Berlin - Frankfurt 1965
- Senf, Paul, Le budget, expression de la volonté politique en Allemagne, in: Public Finance, Bd. 17, The Hague (Den Haag) 1962
- derselbe, Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung zur Erhöhung der Transparenz, in: Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 52, hrsg. v. Heinz Haller, Berlin 1969

- Silbermann, Alphons und Ernest Zahn, Die Konzentration der Massenmedien und ihre Wirkungen, Düsseldorf - Wien 1970
- Socher, Karl, Koordination des Einsatzes geld- und finanzpolitischer Instrumente, in: Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 172, Berlin 1971
- Sozialdemokratische Perspektiven im Übergang zu den siebziger Jahren, hrsg. v. Horst Ehmke, Reinbek 1969
- Spary, Peter, Wachstums- und Wohlfstandseffekte als Entscheidungskriterien bei öffentlichen Straßenbauinvestitionen, in: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., Heft 37, Berlin 1968
- Stammer, Otto, Politische Soziologie und Demokratieforschung, Berlin 1965
- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Mainz 1972
- Stein, Lorenz von, Geschichte der sozialen Bewegung des Verbandswesens, Bd. I, Darmstadt 1959
- Steiner, Jörg, Bürger und Politik, in: Politik und Wähler, Bd. 4, hrsg. v. Ferdinand A. Hermens, René König, Erwin Scheuch, Rudolf Wildenmann, Meisenheim a.Glan 1969
- Stern, Klaus, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, Spielraum und Grenzen, in: Verhandlungen des 47. deutschen Juristentages, Bd. I, Teil E, München 1968

- Sternberger, Dolf, Der Staat der Gegenwart. Die wirtschaftlichen und außerwirtschaftlichen Interessengruppen, Rundtafelgespräch in der Kölner Zeitschrift für Soziologie, Opladen, 5. Jg. (1952/53)
- Steuern und Staatsausgaben in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik, in: Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 877, hrsg. v. Günter Schmölders, Köln - Opladen 1960
- Stohler, Jaques, Zur rationalen Planung der Infrastruktur, in: Konjunkturpolitik, Berlin, Bd. 11 (1965)
- Störmer, Karl-Heinz, Öffentliche Investitionen in das Sozialkapital und Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik Deutschland von 1950 - 1964, Düsseldorf 1967
- Struktur und Entwicklung der Verkehrsinvestitionen der öffentlichen Hand in Ballungsräumen, Untersuchung des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung von A. Gälli, W. Leibfritz, R.-U. Sprenger, München 1971
- Stuby, Gerhard, Die Macht des Abgeordneten und die innerparteiliche Demokratie, in: Der Staat, 8. Bd., Berlin 1969
- Timm, Herbert, Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen. Zugleich eine Analyse der sog. Parallelpolitik, in: Finanzarchiv, N.F., 28, Heft 3, Tübingen 1969

- Toepfer, Klaus, Regionalpolitik und Standortentscheidung, in: Beiträge zur Raumplanung, Bd. 6, Bielefeld 1969
- Tuchtfeldt, Egon, Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 54, hrsg. v. Raimut Jochimsen und Udo E. Simonis, Berlin 1970
- Unkelbach, Helmut, Wähler, Parteien, Parlament, in: Demokratische Existenz heute, Schriften des Forschungsinstituts für politische Wissenschaften der Universität zu Köln, Heft 13, Frankfurt, Bonn 1965
- Varain, Heinz Josef, Das Parlament im Parteienstaat, in: Politische Vierteljahresschriften (PVS), Köln und Opladen, 5. Jg. (1964)
- Verkehrsbericht 1970, hrsg. v. Bundesminister für Verkehr, Bonn 1970
- Vorwig, Wilhelm R., Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Kraftverkehrswirtschaft, in: Die Verkehrspolitik in der öffentlichen Meinung, Veröffentlichungen der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft e.V., Bd. 10c, Darmstadt 1954
- Weber, Max, Politik als Beruf, 4. Aufl., Berlin 1964

- Weber, Wilhelm, Wachstumseffekte der Staatsausgaben, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 47, hrsg. v. Herbert Timm und Heinz Haller, Berlin 1967
- Wehner, Bernhard, Die wirtschaftlichen Verluste durch unterlassenen Straßenbau, in: Der Güterverkehr, Bielefeld, 7. Jg. (1958)
- Weichmann, Herbert, Methoden neuzeitlicher Etatgestaltung als Mittel der staatswirtschaftlichen Programmplanung und ihres rationalen Vollzuges, in: Methoden neuzeitlicher Etatgestaltung, hrsg. v. Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V., Mannheim 1954
- Weiss, Dieter, Infrastrukturplanung. Ziele, Kriterien und Bewertung von Alternativen, Berlin 1971
- Werner, Josua, Die Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft, in: St. Galler Wirtschaftswissenschaftliche Forschungen, Bd. 12, Zürich-St. Gallen 1957
- Wicher, Hans, Handbuch für das Straßenwesen in Nordrhein-Westfalen, Köln, Berlin, Bonn, München 1969
- Winkler, Ernst Günther, Aufgaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditaufnahme, in: Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 45, Berlin 1961

- Winter, Detlef, Induzierte Güterverkehrsnachfrage,
in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft,
43. Jg., Düsseldorf 1972
- Wössner, Jakobus, Die ordnungspolitische Bedeutung
des Verbandswesens, Tübingen 1961
- Wolff, Hans J., Verwaltungsrecht I, 8. Aufl.,
Münster 1971
- Ziebill, Otto, Politische Parteien und kommunale
Selbstverwaltung, in: Schriftenreihe
des Vereins für Kommunalwissenschaften
e.V., Bd. 7, Stuttgart, Berlin, Köln,
Mainz 1964
- Zimmermann, Horst, Alternativen der Finanzierung
von Infrastrukturvorhaben, in: Theorie
und Praxis der Infrastrukturpolitik,
Schriften des Vereins für Socialpolitik,
N.F., Bd. 54, hrsg. v. Raimut Jochimsen
und Udo E. Simonis, Berlin 1970
- derselbe, Öffentliche Ausgaben und regionale Wirt-
schaftsentwicklung, Basel - Tübingen
1970

Zeitungen, Zeitschriften, Landtagsdrucksachen
und sonstige Materialien

Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr 1967

Amtsblatt des Kreises Münster

Anlage zum Protokoll Nr. 1629/61 der 98. Sitzung
des Verkehrsausschusses des Landtags
von Nordrhein-Westfalen am 3.11.1961

Auswertungsbericht der Sachverständigenkommission
zum Generalverkehrsplan des Landes
Nordrhein-Westfalen vom März 1970, o.O.

Bundesanzeiger Nr. 93 vom 20.5.1957

Bundesgeschäftsstelle der Christlich-Demokratischen
Union (Hrsg.), Berliner Programm in der
2. Fassung von 1971, Bonn 1971

Bundesgesetzblatt

Bundesparteileitung der Freien Demokratischen Partei
(Hrsg.), Berliner Programm, Neuwied 1957

Bundesvorstand der Freien Demokratischen Partei (Hrsg.),
Praktische Politik für Deutschland. Das
Konzept der F.D.P., Bonn 1969

Der Spiegel Nr. 27/1970, Nr. 17/1971, Nr. 27/1971,
Nr. 53/1971, Nr. 10/1972

"Die Bundesbahn", hrsg. v. der Deutschen Bundesbahn,
Darmstadt, 49. Jg. (1973), Heft 2

Die Welt

Drucksache 6/1416 des Landtages von Nordrhein-
Westfalen vom Mai 1970

Drucksache 7/87 des Landtages von Nordrhein-West-
falen vom 21.9.1970

Drucksache 7/1050 des Landtages von Nordrhein-
Westfalen vom 7.9.1971

Drucksache 7/1149 des Landtages von Nordrhein-
Westfalen vom 15.10.1971

Drucksache 7/1728 des Landtages von Nordrhein-
Westfalen vom 17.5.1972

Drucksache 7/2106 des Landtages von Nordrhein-
Westfalen vom 28.9.1972

Frankfurter Allgemeine Zeitung

Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-
Westfalen

Handbuch des Landtages von Nordrhein-Westfalen,
7. Wahlperiode, 1. Lieferung vom
20.10.1970

Hiltruper Anzeiger

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Nord-
rhein-Westfalen Programm 1975, Düssel-
dorf 1970

Landesverband der Freien Demokratischen Partei
Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Aktion
Liberal, Wahlplattform, Düsseldorf 1970

Landesverbände Rheinland und Westfalen-Lippe der
Christlich-Demokratischen Union (Hrsg.),
Das Schwerpunktprogramm der Landesre-
gierung von Nordrhein-Westfalen (Redner-
dienst), Köln - Dortmund 1962

dieselben, Die CDU und die Zukunft unseres Landes
(Rednerdienst), Köln - Dortmund 1966

Landesvorstand Nordrhein-Westfalen der Sozialdemo-
kratischen Partei Deutschlands, Arbeits-
hilfen für Referenten im Landtagswahl-
kampf von 1966, Düsseldorf 1966

Landesvorstand Nordrhein-Westfalen der Sozialdemo-
kratischen Partei Deutschlands, Wahlplatt-
form '70', Düsseldorf 1970

Münchener Merkur

Münchener Stadtanzeiger

Münstersche Zeitung

Niederschriften über die Sitzungen des Bauausschus-
ses der Gemeindevertretung der Gemeinde
Wolbeck

Niederschriften über die Sitzungen der Gemeindever-
tretung der Gemeinde Wolbeck

Niederschriften über die Sitzungen des Planungsaus-
schusses des Planungsverbandes Angel-
modde-Wolbeck

Niederschriften über die Sitzungen des Planungs-
verbandes Angelmodde-Wolbeck

Parteivorstand der Sozialdemokratischen Partei
Deutschlands (Hrsg.) Entwurf eines
ökonomisch-politischen Orientierungs-
rahmens für die Jahre 1973 - 1985
(Langzeitprogramm), Bonn 1972

Plenarprotokoll des Landtages von Nordrhein-West-
falen, Nr. 7/49 vom 17.5.1972, Nr. 7/50
vom 18.5.1972

Plenarprotokolle der 4. Wahlperiode, Bd. 3, Düssel-
dorf 1961

Plenarprotokolle der 5. Wahlperiode, Bd. 3, Düssel-
dorf 1965

Plenarprotokolle der 6. Wahlperiode, Bd. 3, Düssel-
dorf 1969

Plenarprotokolle der 6. Wahlperiode, Bd. 4, Düssel-
dorf 1970

Präsidium der CDU Nordrhein-Westfalen (Hrsg.),
Aktionsprogramm für Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf 1970

Protokolle der Sitzungen des Stadtplanungsausschusses
des Münchener Stadtrates

Sammlung des bereinigten Landesrechts Nordrhein-
Westfalen

Süddeutsche Zeitung

Stadtentwicklungsplan der Stadt Münster ("Plan 2000"),
unveröffentlichtes Manuskript

Straße und Wirtschaft Nr. 1/2 (1969), Nr. 5/5 (1969),
Nr. 7 (1969), Nr. 14/15 (1969), Nr. 18
(1969), Nr. 19/20 (1969), Nr. 21/22 (1969),
Nr. 13/14 (1970), Nr. 9/10 (1972), Nr.
11/12 (1972)

Stellungnahme des Kreises Münster zum Generalver-
kehrsplan des Landes Nordrhein-Westfalen,
unveröffentlichtes Manuskript

Verkehr in Zahlen, 1972, hrsg. v. Bundesminister für
Verkehr, Berlin 1972

"Verkehr und Technik (V+T)", Organ des VÖV und des
BDE, Berlin, Bielefeld, München, 26. Jg.
(1973), Heft 2

Verkehrsblatt. Amtsblatt des Bundesministers für
Verkehr 1967

Westfälische Nachrichten

Westfälische Rundschau

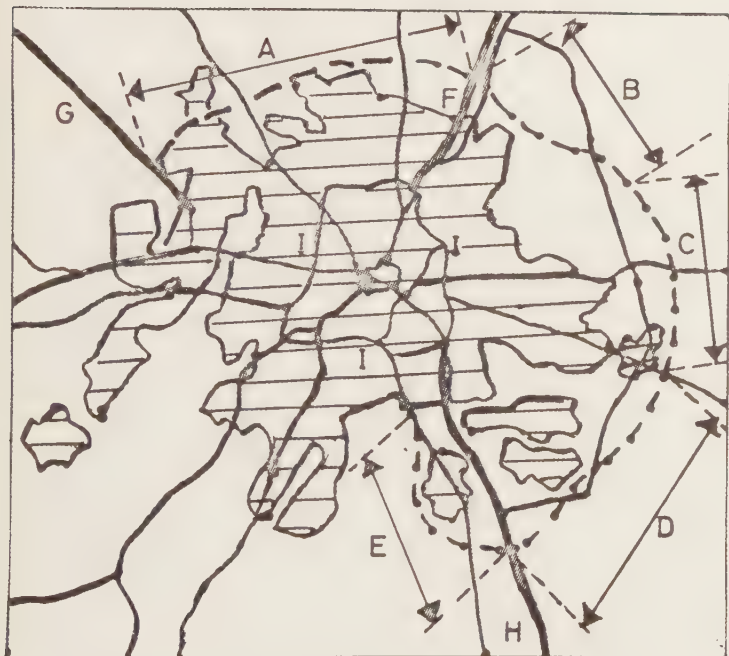


Abb. 6

- A = Nördlicher Abschnitt des Äußeren Autobahnringes (Fertigstellung bis Ende 1976)
- B = Teilabschnitt der "Ostspange" des Äußeren Autobahnringes (Fertigstellung bis Ende 1975)
- C = Teilabschnitt der "Ostspange" des Äußeren Autobahnringes (Fertigstellung bis Ende 1973)
- D = Teilabschnitt der "Ostspange" bis zum "Südkreuz" (Fertigstellung bis Ende 1975)
- E = Teilabschnitt des Äußeren Autobahnringes (Fertigstellung bis zur Olympiade 1972)
- F = Autobahn Nürnberg
- G = Autobahn Stuttgart
- H = Autobahn Salzburg
- I = Mittlerer Ring

Quelle: Süddeutsche Zeitung vom 5.4.1971

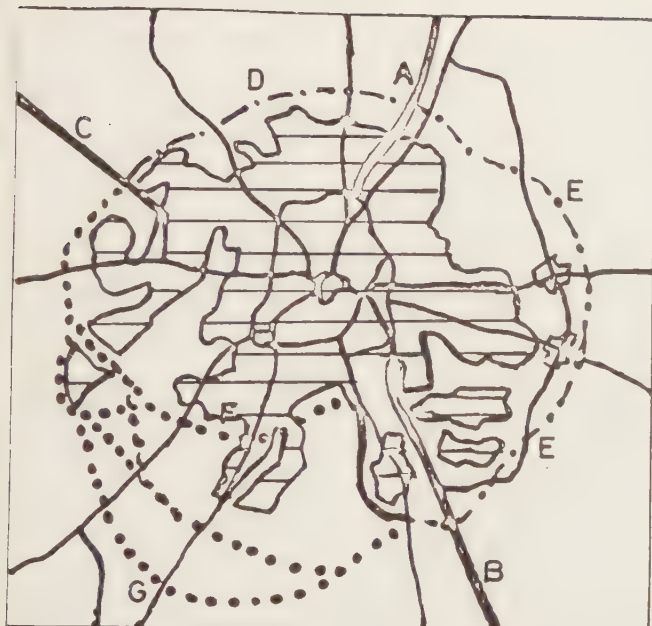


Abb. 7

- A = Autobahn Nürnberg
- B = Autobahn Salzburg
- C = Autobahn Stuttgart
- D = Nördlicher Abschnitt des Äußeren Autobahnringes
- E = Östlicher Abschnitt des Äußeren Autobahnringes ("Ostspange")
- F = Stadtnahe Trasse des süd-westlichen Abschnitts des Äußeren Autobahnringes (von 1938)
- G = Stadtfernste Trasse

Quelle: Münchener Merkur vom 25. 1. 1971

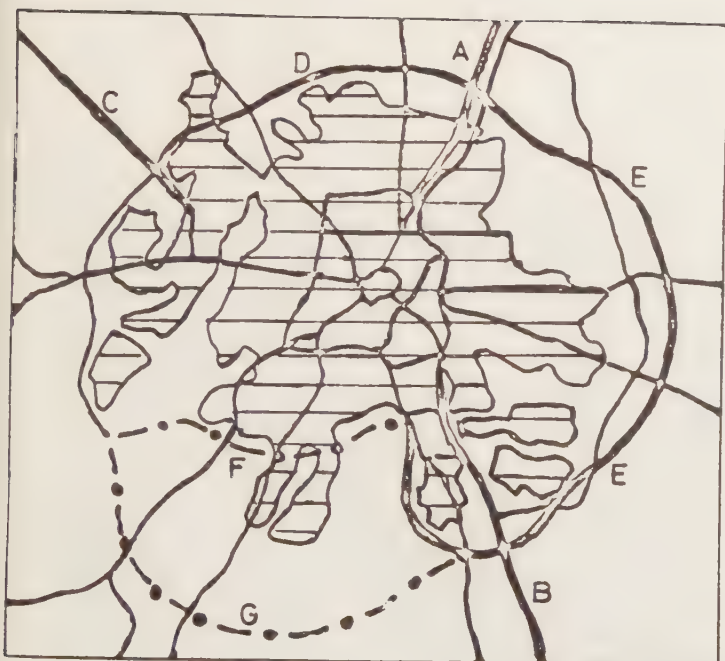


Abb. 8

- A = Autobahn Nürnberg
- B = Autobahn Salzburg
- C = Autobahn Stuttgart
- D = Nördlicher Abschnitt des Äußeren Autobahnringes
- E = Östlicher Abschnitt des Äußeren Autobahnringes
- F = Stadtnahe Trasse des süd-westlichen Abschnitts des Autobahnringes (von 1938)
- G = Stadtfernste Trasse des süd-westlichen Abschnitts des Autobahnringes

Quelle: Münchener Stadtanzeiger, vom 13.8.1971

BEBAUUNGS- U. FLUCHTLINIENPLAN WOLBECK AN DER EYKIRCHE M 1:1000



AUFGESETZT IM SEPT. 1954
KREISBAUAMT MÜNSTER/LAND

KREISBAURAT

FÜR DIE RICHTIGKEIT DES PLANES
IM SINNE DER VORSCHRIFTEN
FÜR DIE AUFSTELLUNG VON
FLUCHTLINIEN- U. BEBAUUNGSPLÄNEN
VOM 28.5.1974 (M.B.5 131)

KREISVERMESSUNGSRAT

DIESER PLAN IST GEMÄSS DES FLUCHTLINIEN-
PLANS VOM 2. JULI 1975 AM 7.7. 1986 VOM GEMEINDE-
RAT BESCHLOSSEN WORDEN U. HAT IN DER ZEIT
VOM 23.7. BIS 22.8. 1956 ZU JEDERMANNS
EINSICHT ÖFFENTLICH AUSGELEGEN



AMTSDIREKTOR, BÜRGERMEISTER, GEMEINDERAT

DIESER PLAN WURDE AM 24.3. 1987
VOM GEMEINDERAT FÖRMLICH FESTGE-
SETZT U. HAT IN DER ZEIT VOM 18.9. BIS
1957 NOCHMALZ ZU JEDERMANNS
EINSICHT ÖFFENTLICH AUSGELEGEN

AMTSDIREKTOR, BÜRGERMEISTER, GEMEINDERAT

B E B A U U N G S P L A N W O L B E C K
 TEILPLAN · MÜHLENGÄRTEN ·
 VORENTWURF M. 1:1000

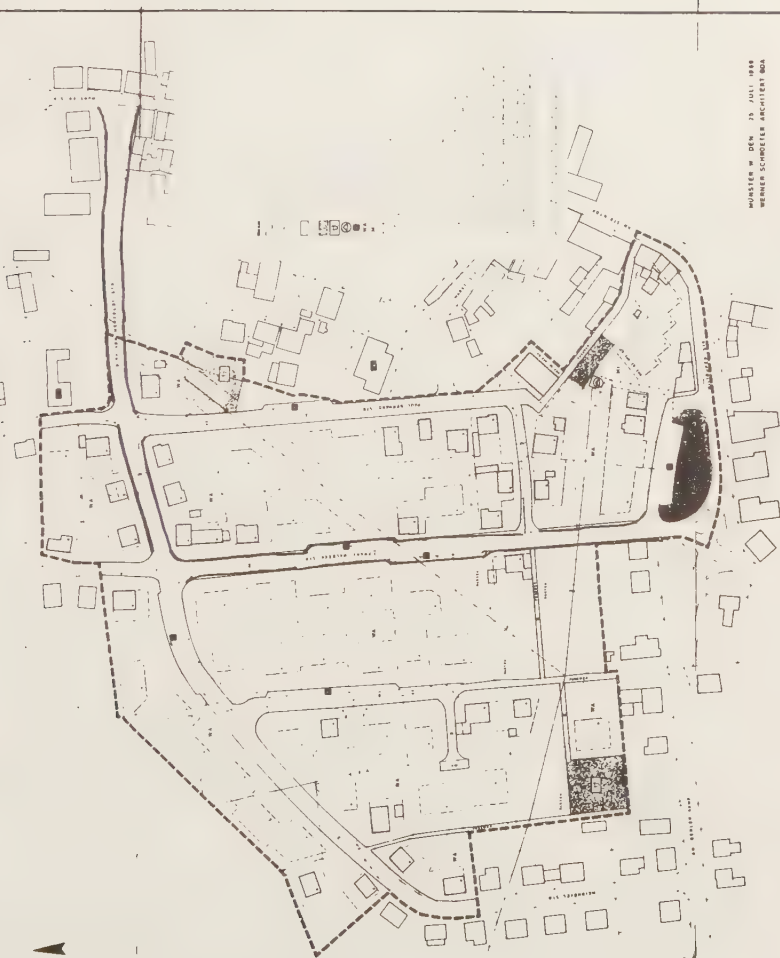


VEREINIGTE ARCHITECTEN
 WOLFF, KROHN, KROHN, KROHN, KROHN
 WOLFF, KROHN, KROHN, KROHN, KROHN

VEREINIGTE ARCHITECTEN
 WOLFF, KROHN, KROHN, KROHN, KROHN
 WOLFF, KROHN, KROHN, KROHN, KROHN

BEBAUUNGSPLAN W O L F E N B U R G

TEILPLAN "MÜHLENGARTEN"
MASSSTAB 1:500



MÜNSTER DEN 25. JULI 1939
WOLFFENBÜRG ARCHITECT 1939

Abb. 12

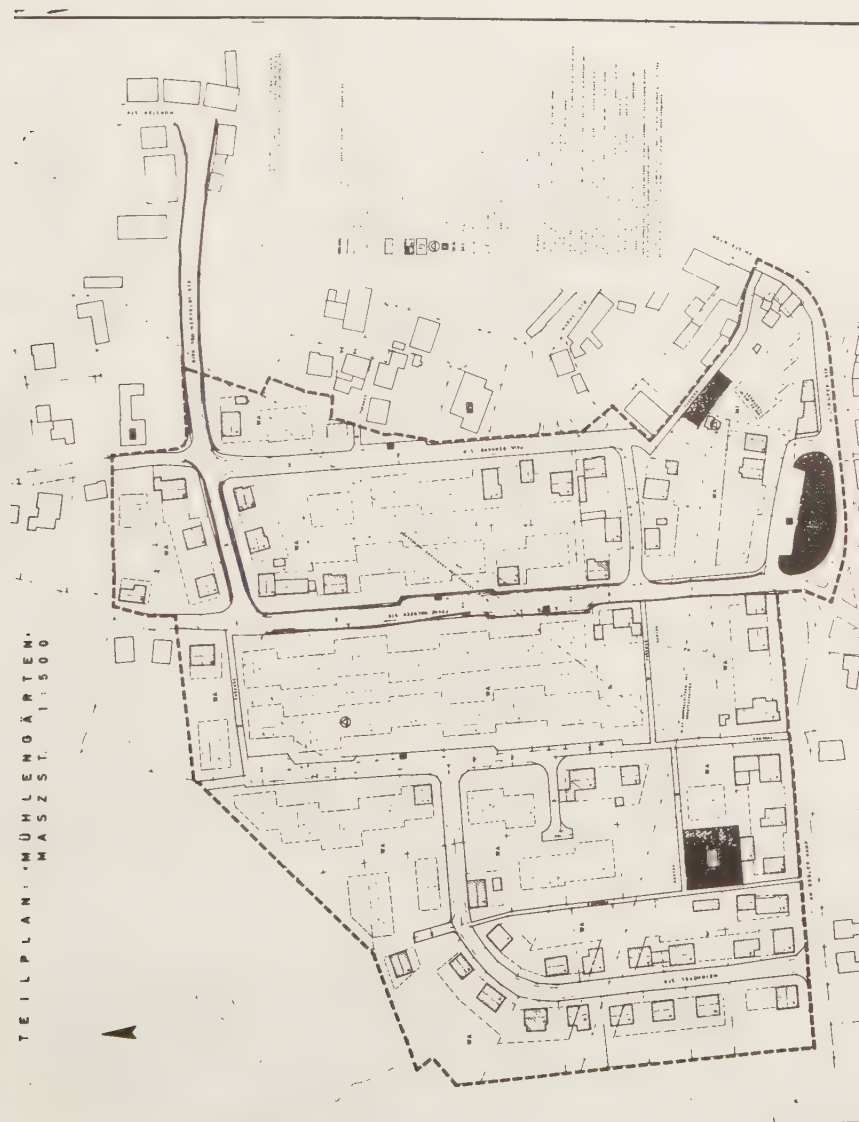


Abb. 13

Ausgaben	1957	1958	1959	1960
Für die Unterhaltung und Instandsetzung der Landstraßen in der Baulast der Landschaftsverbände (a)	25.011.474,--	24.996.956,--	24.923.427,--	18.658.448,07
Für den Neu-, Um- und Ausbau von Landstraßen in der Baulast der Landschaftsverbände (b)	70.000.000,--	92.229.000,--	129.113.267,08	94.430.681,--
Für die Landkreise zur Erfüllung von Aufgaben der Straßenbaulast (c)	26.947.801,--	28.976.521,--	28.326.467,92	24.141.171,--
Für die Gemeinden zur Erfüllung von Aufgaben der Straßenbaulast (d)	31.652.174,--	34.720.625,--	34.484.023,--	26.328.646,--
Für den Neu-, Um- und Ausbau innerörtlicher Hauptverkehrsstraßen der Gemeinden und Landkreise sowie verkehrswichtiger Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz, für den Bau des zwischenörtlichen Straßennetzes, für bauliche Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs mit Massenverkehrsmitteln und den Bau von Brücken mit besonderer Bedeutung (e)	18.760.000,--	30.561.000,--	18.480.415,--	20.841.835,--
Für Schwerpunktmaßnahmen auf den Landstraßen (f)	---	---	---	---
Gesamtausgaben für investive Zwecke auf dem Sektor des Straßen und Brückenbaus	172.371.449,--	211.984.102,--	235.327.600,--	184.400.782,76
Gesamtausgaben	6.621.245.435,--	7.093.419.045,30	7.036.271.044,27	6.696.744.857,8

* Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes Nordrhein-Westfalen für die Rechnungsjahre 1957 - 1970, Düsseldorf o.J.

** Haushaltsplan

1967	1968	1969	1970	1971 **	1972 **
50.225.369,60	50.299.899,60	53.070.206,08	59.086.653,12	61.000.000,--	67.200.000,--
338.979.488,55	277.251.503,28	371.887.750,73	342.366.974,09	350.000.000,--	445.850.000,--
117.200.000,--	91.000.000,--	97.902.900,--	110.771.500,--	118.966.200,--	131.321.800,--
206.400.000,--	160.435.332,--	172.547.100,--	195.224.429,--	236.633.700,--	261.498.200,--
153.459.875,36	165.506.421,85	193.026.359,--	183.746.501,--	130.000.000,--	111.600.000,--
---	110.477.840,32	120.402.890,39	168.078.540,79	75.000.000,--	---
866.264.733,51	854.970.997,05	1.008.837.206,20	1.077.274.571,--	971.599.900,--	1.017.470.000,--
12.288.498.860,09	12.765.960.393,06	17.996.513.106,09	19.476.747.166,17	---	---

Lebenslauf

Am 26. August 1947 wurde ich als zweites Kind der Eheleute Karl Vollers und Maria Vollers geb. Nordmann in Vechta geboren.

Nach vier Grundschuljahren an der katholischen Volksschule in Langförden und neun Jahren im Gymnasium Antonianum in Vechta legte ich im Herbst 1966 die Reifeprüfung ab.

Im Wintersemester 1966/67 begann ich das Studium der Volkswirtschaftslehre an der Christian-Albrechts-Universität Kiel und immatrikulierte mich im Wintersemester 1967/68 an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster, wo ich 1971 das Diplom für Volkswirte erlangte.

Im Anschluß an mein Studium war ich bis 1973 als wissenschaftliche Hilfskraft im Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Münster tätig. Seither bin ich als Prüfungsassistent in einer Bremer Wirtschafts- und Steuerberatungsgesellschaft tätig.

